Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3312

12. 12. 95

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

3. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen

Inhalt

Zugeleitet mit Schreiben des Auwärtigen Amtes vom 6. Dezember 1995 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 1986 und 5. Dezember 1991 – Drucksachen 10/6223 und 12/1735.

Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Vereinigung südostasiatischer Nationen
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECU	Europäische Währungseinheit
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Europarat)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G7	Gruppe der sieben großen westlichen Industrieländer
GASP	Gemeinsame Außen- u. Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen
IPEC	Programm der Internationalen Arbeitsorganisation zur Beseitigung von Kinderarbeit
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (jetzt OSZE)
MRK	Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen
MRWK	Menschenrechtsweltkonferenz (Wien, 1993)
MRZ	Menschenrechtszentrum
NATO	Nordatlantikpaktorganisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAE	Organisation der Afrikanischen Einheit
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SBE	Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen
WGSE	Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 1995)
WHO	Weltgesundheitsorganisation

3. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen

Vorbemerkung

Am 23. Juli 1994 hat der Deutsche Bundestag den 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung (Drucksachen 12/6330, 12/7752) vom 2. Dezember 1993 zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht, ebenso wie der 1. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung (Drucksache 11/6553 vom 1. März 1990), wurde aufgrund von Beschlußempfehlungen des Auswärtigen Ausschusses vom Plenum gebilligt. Die Neufassung des Titels des hier vorgelegten 3. Berichts stellt klar, daß er die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der deutschen Außenpolitik beschreibt.

Dieser 3. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen knüpft an die beiden vorherigen Berichte an. Er umfaßt den Zeitraum November 1993 bis Oktober 1995. Seine Lektüre setzt die Kenntnis der vorhergehenden Berichte nicht voraus. Die Wiederholung allgemeiner Themen und von Fakten wurde jedoch so weit wie möglich vermieden. Vor allem im 1. Bericht von 1990 sind die Prinzipien der deutschen Menschenrechtspolitik und ihr institutioneller Rahmen ausführlich dargestellt.

Ein Bericht über die deutsche Menschenrechtspolitik in den internationalen Beziehungen muß zwei Aspekte darstellen: einmal die politischen Aktivitäten zur Schaffung und Verbesserung der Mechanismen für den Schutz der Menschenrechte, insbesondere in den multilateralen Gremien sowie die dabei erzielten Fortschritte bzw. aufgetretenen Hindernisse. Der zweite Aspekt ist die konkrete Anwendung dieses Instrumentariums, oft kurzfristig in Krisensituationen, d. h. der Einsatz des politischen Potentials zur Bekämpfung aktueller Menschenrechtsverletzungen, auch im Rahmen der bilateralen Beziehungen. Obwohl sich beide Aspekte in der Praxis nicht immer säuberlich trennen lassen, ist diese Zweiteilung praktikabel und schlägt sich in der Gliederung des Berichts nieder, die weitgehend mit der des 2. Berichts identisch ist.

A. Ausgangslage

1. Zu den Grundsätzen und Zielen der deutschen Menschenrechtspolitik

Die Bundesregierung bekennt sich zu dem vom Grundgesetz abgeleiteten Auftrag, die Menschenrechte weltweit zu fördern und zu stärken (Artikel 1 Abs. 2 GG). Sie ist der Überzeugung, daß die globale Verbesserung des Menschenrechtsschutzes eine zentrale Aufgabe der Außenpolitik ist, in deren Mittelpunkt die Sorge um den Menschen steht. Sie sieht sich hierin in Übereinstimmung mit dem Deutschen Bundestag, der mit dem zusammengefaßten Beschluß „Deutschlands menschenrechtliche Aufgabe in der Welt stärken" und „Tag der Menschenrechte am 10. Dezember 1993 ‚Erfolg der Menschenrechtskonferenz'" vom 23. Juli 1994 insbesondere festgestellt hat, daß die Wiener Erklärung die Universalität der Menschenrechte bekräftigt und ihren Schutz als legitimes Anliegen der Staatengemeinschaft anerkannt hat. Dementsprechend hat die Bundesregierung ihr besonderes Augenmerk darauf verwandt, bei der Umsetzung der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms der Menschenrechtsweltkonferenz aktiv mitzuwirken.

Gravierende Menschenrechtsverletzungen bei kriegerischen Konflikten, die oft ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung eskalieren, sowie in internen Krisen in Staaten mit zerfallenden Strukturen oder erodierender öffentlicher Gewalt rufen zu unmittelbarer Reaktion der Staatengemeinschaft auf. Entsprechende Aktionen stellen deshalb eine prioritäre Aufgabe für die Bundesregierung dar. Auch in der präventiven Diplomatie, bei der Krisenvorbeugung, gewinnt der Schutz der Menschenrechte an Bedeutung. Ein weiteres wichtiges Ziel der deutschen Menschenrechtspolitik liegt in der langfristig angelegten Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Staaten mit entsprechenden Defiziten. Ein wesentliches Element ist dabei der Grad der Akzeptanz in diesen Staaten. Langfristig ist die Förderung der Menschenrechte deshalb auf Erziehung und breit angelegte Aufklärung angewiesen.

Thematische Schwerpunkte in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung waren im Berichtszeitraum neben dem ständig aktuellen Eintreten für die fundamentalen Rechte aller Menschen der Ausbau des Menschenrechtsschutzes für Frauen und die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen

Rechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung. Beim Menschenrechtsschutz für Frauen besteht weiterhin ein großer Nachholbedarf, wie kürzlich bei der 4. Weltfrauenkonferenz erneut deutlich wurde. Frauen sind oft Diskriminierungen ausgesetzt, und in vielen Ländern kann weder von einer rechtlichen, politischen oder gar faktischen Gleichstellung der Frau gesprochen werden. Frauen sind wegen ihres Geschlechts immer noch Opfer besonderer Unterdrükkung, spezifischer Diskriminierung und gezielter Verfolgung, die entweder unmittelbar vom Staat ausgeht oder von ihm toleriert oder nicht wirksam bekämpft wird. In zahlreichen Ländern werden die Menschenrechte der marginalen Schichten und der vielen in äußerster Armut lebenden Menschen auf ausreichende Ernährung, menschenwürdige Unterkunft und einen Basisgesundheitsdienst nicht gewährleistet, weil die Regierungen diesen Bereich vernachlässigen. Die Ausrichtung von Entwicklungspolitik auf Grundbedürfnisdeckung ist deshalb auch unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten wichtig.

Bei ihren Bemühungen um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen orientiert sich die Bundesregierung an folgenden Positionen:

- Im Mittelpunkt der Menschenrechtspolitik steht die Sorge um den Menschen: Kinder, Frauen und Männer, für die dieselben Menschenrechte gelten. Dabei macht Menschenrechtsschutz keinen Unterschied zwischen Deutschen und Nichtdeutschen, zwischen Angehörigen von Mehrheiten und Minderheiten oder unterschiedlichen Minderheiten.
- Menschenrechte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Ziel deutscher Menschenrechtspolitik ist die weltweite Durchsetzung und Sicherung der ganzen Bandbreite der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. In diesem Zusammenhang setzt sich die Bundesregierung für die Erarbeitung einer konsensfähigen Konzeption des Rechts auf Entwicklung ein.
- Die Bundesregierung tritt für die universelle Geltung der Menschenrechte ein. Überheblichkeit gegenüber anderen Kulturen und Feindbilder lehnt sie entschieden ab.
- Menschenrechtspolitik fängt im eigenen Land an. Nur so ist sie glaubwürdig und damit ein Element effizienter internationaler Menschenrechtspolitik.
- Massive Menschenrechtsverletzungen gefährden oder zerstören internationale Stabilität und Sicherheit, sie schaden dem wirtschaftichen Wohlstand der Staaten und ihrer wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Schutz und Förderung der Menschenrechte hingegen setzen menschliche Ressourcen, Kreativität und Energien frei. Menschenrechtsschutz liegt daher im politischen Interesse der Staaten. Menschenrechtspolitik ist insoweit auch Interessenpolitik. Sie dient der Stabilität, dem Frieden und der Entwicklung.
- Solange Menschen anders vor Verletzungen ihrer Rechte und Grundfreiheiten nicht geschützt werden können, müssen Kontrolle, Druck und öffentliche Kritik als Mittel zur Durchsetzung zur Verfügung bleiben. Zugleich ist auf Dialog und Kooperation gegründete Menschenrechtspolitik Herzstück präventiver Diplomatie und Konfliktvorbeugung. Dialog und Kooperation in der Menschenrechtspolitik sind Gebot der VN-Charta (Artikel 56).
- Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche, der sich die Bundesregierung national wie international – gemeinsam mit den EU-Partnern – mit nachhaltigem Engagement widmet. Neben der Bekämpfung aktueller Menschenrechtsverletzungen sieht sie als ihre Hauptaufgaben an:
  - Stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte auf den unterschiedlichen Aktionsfeldern der Außenbeziehungen
  - Ausbau und Konsolidierung der Position des Hochkommissars für Menschenrechte
  - Förderung des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen und seiner Beratenden Dienste
  - Erhöhung des finanziellen Anteils der Menschenrechtsaktivitäten am Gesamtbudget der Vereinten Nationen
  - Weiterführung und Intensivierung des ab 1992 entwickelten Menschenrechtsdialogs mit schwierigen Ländern
  - Weiterführung und Intensivierung des 1995 begonnenen gruppenübergreifenden Dialogs zwischen den Sitzungen der Menschenrechtskommission

2. Veränderungen der außenpolitischen Rahmenbedingungen

Seit Abfassung des 2. Menschenrechtsberichts der Bundesregierung (November 1993) haben sich die Rahmenbedingungen für die internationale Menschenrechtspolitik weniger verändert als in den drei Jahren zuvor aufgrund des damaligen Wegfalls des Ost-West-Gegensatzes und der deutschen Wiedervereinigung. Manche Hoffnungen haben sich inzwischen als Illusionen, manche Einschätzungen als falsch erwiesen. Blutige Ereignisse wie in Tschetschenien und auf dem Balkan zeigen die Schwierigkeiten wirksamen Menschenrechtsschutzes in den neuen Staaten des ehemaligen kommunistischen Herrschaftsbereichs.

Auch die gesteigerten Erwartungen an die Vereinten Nationen, frei vom Ost-West-Antagonismus als Friedensstifter in der Welt aufzutreten, sind teilweise enttäuscht worden. Trotzdem ist zu beachten, daß ohne Einsätze wie den in Somalia viele Menschen heute wahrscheinlich noch erheblich stärker unter gravierenden Verletzungen ihrer Rechte und Grundfreiheiten leben müßten. Auch die andauernden kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien oder die Akte von Völkermord in Ruanda sind große Herausforderungen für die Effizienz der

Vereinten Nationen als friedenserhaltender bzw. friedensschaffender weltpolitischer Faktor. Positive Ereignisse, zu denen die VN beigetragen haben, sind ebenfalls anzumerken. Die Abschaffung der Apartheid und die politische Neugestaltung in Südafrika müssen als welthistorisches Ereignis gewürdigt werden. Hoffnungen knüpfen sich an den Aussöhnungsprozeß im Nahen Osten und die Teilautonomie Palästinas.

Wenn durch solche Ereignisse das Bewußtsein für den Stellenwert der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen sowohl bei politischen Entscheidungsträgern als auch in der öffentlichen Meinung geschärft worden ist, so ist doch in der letzten Zeit die Akzeptanz der Universalität der Menschenrechte zurückgegangen. Dies beruht einmal auf der weiterbestehenden Nord-Süd-Problematik und der Forderung mancher Länder, auch menschenrechtlich einen eigenen Entwicklungsweg zu gehen bzw. kulturelle Eigenheiten zu berücksichtigen. Ein weiterer Grund liegt im Erstarken fundamentalistischer Tendenzen vor allem in islamischen Staaten. Versuche, die Universalität der Menschenrechte, die bei der Menschenrechtsweltkonferenz 1993 im Konsens bestätigt worden war, zu relativieren, zeigten sich auch bei der Weltbevölkerungskonferenz 1994, dem Weltgipfel für soziale Entwicklung und der 4. Weltfrauenkonferenz 1995.

Erfreulich bleibt der fortschreitende europäische Integrationsprozeß, der auch die gemeinsame Außenpolitik der Partner auf dem Gebiet der Menschenrechte intensiviert. Ähnliches gilt für die OSZE, die gegenüber der früheren KSZE aufgewertet worden ist und die Heranführung der Transformationsländer an die westliche Wertegemeinschaft fördert.

3. Wachsendes Interesse und Engagement der Öffentlichkeit

Auch in Deutschland haben Interesse und Engagement der Öffentlichkeit für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte noch weiter zugenommen. Medien und eigens gebildete NRO, aber auch einzelne politisch Aktive nehmen in wachsendem Maße zu Menschenrechtsthemen öffentlich Stellung. Oft stehen krisenhafte Situationen oder das Schicksal bekannter Personen im Mittelpunkt des Interesses. NRO und einzelne politisch Aktive widmen sich dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte auch schwerpunktmäßig, sowohl länderbezogen als auch thematisch ausgerichtet. Dabei werden nicht nur Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte beachtet, sondern auch der Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. NRO wenden sich verstärkt mit Forderungen an Regierungen und nehmen an den Sitzungen insbesondere der MRK aktiv teil. Auf den Weltkonferenzen der letzten Jahre haben die NRO ihren Einfluß erheblich gesteigert. Bei der Weltfrauenkonferenz in Peking z. B. nahmen ca. 4 000 NRO-Vertreter/innen an der Regierungskonferenz teil und es trafen sich beim NRO-Forum ca. 30 000 aus der ganzen Welt. Zugleich ging von den Weltkonferenzen ein Anstoß zur Organisation und Institutionalisierung aus.

In Deutschland haben sich im Januar 1994 über 30 NRO zum Forum Menschenrechte zusammengeschlossen. Es stellt eine handlungs- und themenbezogene Arbeitsgemeinschaft von NRO des Menschenrechtsbereichs dar, die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz weltweit, in bestimmten Weltregionen, Ländern und in Deutschland einsetzen. Im April 1995 hat das Forum Menschenrechte eine ausführliche Stellungnahme zum 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung publiziert. Die Bundesregierung steht in vielfältigem Kontakt zum Forum und zu einzelnen NRO und bewertet Anregungen und Kritik als befruchtend für ihre eigene Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen. Der Bundesminister des Auswärtigen hat Mitglieder des Forums Menschenrechte und Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie Vertreter anderer Ressorts der Bundesregierung für den 21. November 1995 zu einer ganztägigen Veranstaltung „Menschenrechte als Querschnittsaufgabe der Außenpolitik" im Gästehaus der Bundesregierung auf dem Petersberg eingeladen.

Aus der Diskussion ist hervorzuheben: *)

- der heute weltweit erreichte Stand der Geltung und Respektierung der Menschenrechte wäre ohne den Einsatz und den Beitrag nichtstaatlicher Organisationen nicht denkbar,
- dem konstruktiv kritischen Austausch mit den NRO kommt bei der Umsetzung und Fortentwicklung der Menschenrechtspolitik eine wesentliche Rolle zu,
- in der praktischen Politik zum Schutze der Menschenrechte kommt einem intensivierten Informationsaustausch zwischen Regierung und NRO eine besondere Bedeutung zu,
- Menschenrechtspolitik muß sich als Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen niederschlagen, insbesondere auch in der Rüstungsexport- und Außenwirtschaftspolitik,
- die Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen bedarf besonderer Aufmerksamkeit,
- Menschenrechtspolitik ist zentrales Thema der gesamten Zivilgesellschaft.

*) Passage geht wegen Aktualität über Berichtszeitraum hinaus.

B. Sicherung und Ausbau der deutschen Position in der internationalen Menschenrechtspolitik

In einer immer enger zusammenwachsenden Welt wendet die Bundesregierung besondere Aufmerksamkeit darauf, ihre Position in den internationalen Menschenrechtsgremien zu festigen und auszubauen und auf eine günstige internationale Resonanz für ihre Menschenrechtspolitik hinzuwirken.

1. In europäischen Gremien

In europäischen Gremien agiert die Bundesregierung vornehmlich innerhalb der EU, daneben hauptsächlich im Europarat und der OSZE, auch im Ostseerat mit seinem 1994 eingesetzten Kommissar für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören.

1.1 Europäische Union

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU hat sich im Bereich der Menschenrechtspolitik bewährt. Durch den Vertrag über die EU (in Kraft seit 1. November 1993) wurde die Menschenrechtspolitik der EU auf eine formale Grundlage gestellt. In gemeinsamen Erklärungen, bei (öffentlichen und vertraulichen) Demarchen, Gemeinsamen Standpunkten und Aktionen sowie beim politischen Dialog mit Drittstaaten und Staatengruppen spielen die Menschenrechte eine wichtige Rolle. Die GASP-Arbeitsgruppe Menschenrechte und die regionalen Arbeitsgruppen haben sich als schnell und gut funktionierende Abstimmungs- und Meinungsbildungs-Mechanismen bewährt, insbesondere bei den großen Krisen, aber auch den Weltkonferenzen, durch die die Außenministerien der 15 Mitgliedstaaten und die Kommission telefonisch, per Coreu und bei regelmäßigen Sitzungen in ständigem Kontakt miteinander stehen. Menschenrechtsberichte der Präsidentschaft und gemeinsame Menschenrechtsberichte der Missionschefs vor Ort bilden vielfach die Grundlage für gemeinsames Vorgehen. Die Auffassungen des Europäischen Parlaments zu Menschenrechtsfragen werden bei der Konzeption und Durchführung der GASP berücksichtigt.

Unter deutschem EU-Ratsvorsitz im zweiten Halbjahr 1994 konnte die GASP mit ihrem Instrumentarium einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in verschiedenen Teilen der Welt leisten. Beispiele dafür sind die Wahlbeobachtung in Südafrika, der Gemeinsame Standpunkt zur Situation in Ruanda, die Unterstützung des Friedensprozesses im Nahen Osten und die EU-Verwaltung von Mostar unter Leitung des deutschen Politikers Koschnick. Seit der deutschen Präsidentschaft schließen sich auch die assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten (seit Unterzeichnung der Europaabkommen am 12. Juni 1995 inkl. baltische Staaten) GASP-Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte an, und es finden regelmäßige Konsultationen mit ihnen statt. Auch wurden unter deutscher Präsidentschaft verstärkt die Möglichkeiten ausgelotet, die Menschenrechtspolitik der EU besser zu koordinieren. So wurden die Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur Vorbereitung des Weltsozialgipfels und der Weltfrauenkonferenz auch zur Sicherung des Menschenrechtsacquis eingesetzt. Erstmalig hat die EU dabei einen Dialog mit NRO geführt. Auf deutsche Initiative fand im Juni 1995 eine Sondersitzung der Menschenrechts-AG ausschließlich als „brain storming“ zur europäischen Menschenrechtspolitik statt.

In internationalen Organisationen, insbesondere in den VN, koordiniert die EU in zunehmendem Maße ihre Menschenrechtsaktivitäten und tritt geschlossen auf. Das Thema Menschenrechte nahm in der Rede, die Bundesminister Dr. Kinkel als Ratsvorsitzender bei der 49. GV hielt, einen wichtigen Platz ein. In der GV war während der deutschen Präsidentschaft das dezidierte Eintreten für eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Menschenrechtsinstrumente der VN, insbesondere eine Stärkung des neuen Hochkommissars für Menschenrechte, Schwerpunkt der EU-Politik.

Die EU hat sich nach dem Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland am 1. Januar 1995 noch stärker als zuvor als Meinungsführer in der westlichen Staatengruppe entwickelt, sowohl in den einschlägigen Menschenrechtsgremien der VN als auch bei internationalen Konferenzen.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten erfolgreich dafür eingesetzt, daß die Wahrung der Menschenrechte als Ziel der Entwicklungspolitik noch stärker in den Abkommen der EU mit Drittstaaten und Staatengruppen verankert wird (siehe C 1.6.2).

1.2 Europarat

Die für den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte wegweisende Konvention des Europarats zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 verpflichtet inzwischen 31 der insgesamt 36 Mitgliedstaaten (ab 9. November 1995: 38), die in ihr verankerten Menschenrechte wirksam zu schützen und ihre internationale Überwachung zu akzeptieren. Im Europarat hat die Bundesregierung erheblich dazu beigetragen, daß die während des Wiener Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1993 vereinbarten Ziele – insbesondere die Reform des durch die

EMRK geschaffenen Kontrollmechanismus und die Schaffung von Rechtsinstrumenten zum Schutz nationaler Minderheiten – entscheidende Schritte vorangebracht werden konnten (siehe C 1.2, C 1.5 und C 2.5).

1.3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Besondere Fortschritte wurden im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE – früher KSZE) erreicht, die auch zum Ausbau des Menschenrechtsschutzes beigetragen haben. Unter maßgeblicher deutscher Mitwirkung haben sich heute als Schwerpunkte der OSZE herausgebildet: politische Konsultationen im gesamteuropäischen Rahmen, militärische Vertrauensbildung sowie Frühwarnung und Konfliktverhütung.

In der Charta von Paris (November 1990) bekennen sich die Mitgliedstaaten der OSZE u. a. zur Achtung der Menschenrechte und zu pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Diese drei Säulen bilden die Grundlage für die Schaffung eines einheitlichen Rechts- und Demokratieraums in einer Gemeinschaft von Staaten, die heute eine gleiche Wertordnung besitzen. Die Implementierung dieser Prinzipien bringt den gesellschaftlichen Umgestaltungsprozeß in zahlreichen osteuropäischen Ländern voran und schafft die normativen Voraussetzungen für die Lösung der wichtigen Probleme, denen sich die OSZE derzeit und in den nächsten Jahren noch gegenübersieht (siehe C 1.6.1).

2. In den Vereinten Nationen

In den VN ist Deutschland seit Jahren Mitglied wichtiger Menschenrechtsgremien. Die Bundesregierung mißt der deutschen Präsenz mit vollem Mitspracherecht große Bedeutung für die Geltendmachung ihrer Position bei. Die kontinuierliche deutsche Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC, seit 1974 ohne Unterbrechung) und in dessen wichtiger Menschenrechtskommission (MRK, seit 1979 ohne Unterbrechung) hat es ermöglicht, an allen wichtigen Entscheidungen und Beschlüssen der letzten Jahre aktiv mitzuwirken. Die Delegation bei der MRK wird seit der 48. Sitzung (1992) von Bundesminister a. D. Gerhart Baum geleitet. Ein wichtiger Beschluß, für den die Bundesregierung votiert hat, war die Einberufung einer Dringlichkeitssitzung der MRK zur Lage in Ruanda im Mai 1994. Seit 1995 führt die Bundesregierung einen intersessionellen Dialog mit wichtigen MRK-Mitgliedstaaten, um schwierige Themen zu diskutieren und damit die folgende reguläre Sitzung besser vorzubereiten. Seit dem 1. Januar 1995 ist Deutschland auch nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates. Bei dessen Entscheidungen werden zunehmend Menschenrechtsaspekte berücksichtigt und Menschenrechtskomponenten in Operationen aufgenommen.

Im Berichtszeitraum haben sich deutsche Experten bei mehreren Wahlen zu einschlägigen Gremien erfolgreich beworben bzw. sind wiedergewählt worden, so Professor Dr. Eckhard Klein zum Menschenrechtsausschuß (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte); Professor Dr. Bruno Simma zum Sozialpaktausschuß (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und Professor Dr. Rüdiger Wolfrum zum Ausschuß des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD). Im Ausschuß des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) arbeitet die deutsche Expertin, Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, mit.

3. Koordinierung innerhalb der Bundesregierung

Die Komplexität des Themas Menschenrechte und die Dichte des internationalen Austauschs erfordert ein hohes Maß an Abstimmung zwischen den Ressorts der Bundesregierung. Das für die internationale Menschenrechtspolitik federführende Auswärtige Amt steht daher in einem permanenten Meinungsaustausch und Koordinierungskontakt mit den anderen Ministerien. Eine Reihe von diesen haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit hochrangige Beauftragte für Menschenrechte bestellt. Es ist Ziel der Bundesregierung, auf allen Gebieten der Außenbeziehungen eine kohärente Menschenrechtspolitik durchzuführen (siehe auch A 3).

Wegen des wachsenden Gewichts der Menschenrechte und der humanitären Hilfe hat der Bundesminister des Auswärtigen am 1. Februar 1995 Staatsminister Schäfer zum Beauftragten für Humanitäre Hilfe und Menschenrechtsfragen ernannt. Zur gleichen Zeit wurde aus demselben Grund und wegen der gestiegenen Bedeutung der VN die neue Abteilung „Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe" gegründet. Innerhalb dieser Abteilung leitet ein Botschafter die Unterabteilung für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und stützt sich dabei auf den Arbeitsstab Menschenrechte sowie den Arbeitsstab humanitäre Hilfe. Der Arbeitsstab Menschenrechte wurde personell verstärkt.

Über 150 Vertretungen sind aufgefordert, regelmäßig einmal pro Jahr oder bei gegebenem Anlaß über die Menschenrechtslage im Gastland zu berichten und dabei besonders auch die frauenspezifischen Aspekte der Menschenrechtslage zu beachten. Der Katalog der Berichtsmaterie wurde mehrfach erweitert und differenziert. Daneben sind die gemeinsamen Menschenrechtsberichte von Bedeutung, die im Rahmen der EU von den Vertretungen der Fünfzehn und der Kommission verfaßt werden.

C. Ausbau des regionalen und globalen Menschenrechtsschutzes

1. Normen

Seit Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1948 ist ein dichtes Netz internationaler Verträge geschaffen worden, so daß die Phase der Normgebung im Menschenrechtsbereich als im wesentlichen abgeschlossen betrachtet werden kann. Dennoch sind auch im Berichtszeitraum die Arbeiten an dem internationalen Regelwerk unter engagierter deutscher Mitwirkung weitergeführt worden. Besonderes Augenmerk galt der Prüfung von Vorbehalten anläßlich der Zeichnung oder Ratifizierung von Menschenrechtsübereinkommen durch andere Staaten und der eventuell von deutscher Seite – bei enger Abstimmung im EU-Rahmen – notwendigen Zurückweisung solcher Vorbehalte.

1.1 Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe

Das Ziel einer weltweiten Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe, für das sich die Bundesregierung nachdrücklich einsetzt, ist wiederum ein Stück nähergerückt, indem sich der Kreis der Vertragsstaaten des Zweiten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 und des Zusatzprotokolls Nr. 6 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. April 1983 erweitert hat. Das durch deutsche Initiative zustande gekommene Abkommen vom 18. März 1993 zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut ist mittlerweile von der Mehrheit der Vertragsstaaten ratifiziert worden. Es untersagt nicht nur die nach dem bisherigen Rechtszustand bereits ausgeschlossene Vollstreckung der Todesstrafe durch Militärbehörden in einem Stationierungsstaat, der diese Strafe abgeschafft hat, sondern bereits die Durchführung von Strafverfolgungsmaßnahmen, die zur Verhängung der Todesstrafe in Deutschland führen könnten.

1.2 Minderheitenschutz

Auch unter dem Einfluß weltweit wachsender Minderheitenprobleme, die von Europa bis Asien in zunehmendem Maße Ursache von Konflikten sind, hat sich die Bundesregierung im Berichtszeitraum weiterhin mit Nachdruck für einen effektiven Minderheitenschutz eingesetzt.

Insbesondere im Rahmen des Europarats konnte der Schutz für die Minderheiten weiterentwickelt werden. Unter wesentlicher Mitarbeit Deutschlands hat der Europarat entsprechend dem Mandat des Wiener Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats vom Oktober 1993 ein Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten erarbeitet, das am 10. November 1994 vom Ministerkomitee des Europarats beschlossen wurde. Es ist die erste rechtsverbindliche mehrseitige Übereinkunft, in der sich die Vertragsstaaten zur Einhaltung von Rechtsgrundsätzen zugunsten nationaler Minderheiten verpflichten. Das Übereinkommen wurde von Deutschland am 11. Mai 1995 gezeichnet. Im Zusammenhang mit der Zeichnung wurde durch eine dem Europarat zugeleitete interpretative Erklärung der Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens in Deutschland nach der Ratifizierung und dem völkerrechtlichen Inkrafttreten des Übereinkommens für Deutschland festgelegt. Die Erklärung hat folgenden Wortlaut: „Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs der nationalen Minderheit. Es ist deshalb Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu bestimmen, auf welche Gruppen es nach der Ratifizierung Anwendung findet. Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppe der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet." Bisher haben vier Staaten das Übereinkommen ratifiziert, seine Ratifizierung durch Deutschland ist für 1996 vorgesehen.

Der Europarat arbeitet auf der Grundlage des Beschlusses des Wiener Gipfels seit Ende 1994 an dem Entwurf eines Protokolls, das die EMRK im kulturellen Bereich durch Bestimmungen ergänzt, die insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten individuelle Rechte garantieren.

Deutschland begrüßt die Zielsetzung der 1992 gezeichneten Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, die herkömmlicherweise in Europa gesprochenen Regional- oder Minderheitensprachen als einen bedrohten Aspekt des europäischen Kulturerbes zu schützen. Das Recht, im privaten Bereich und in der Öffentlichkeit eine Regional- oder Minderheitensprache zu benutzen, stellt ein unveräußerliches Recht in Übereinstimmung mit den im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Grundsätzen dar und entspricht dem Geist der Konvention des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Bundesregierung bereitet zur Zeit das Vertragsgesetzverfahren vor, das 1996 abgeschlossen werden soll. Mit Inkrafttreten der Charta übernimmt Deutschland die im einzelnen benannten Schutzverpflichtungen für die von ihm zum Schutz nach der Charta angemeldeten Sprachen.

Auch durch bilaterale Verträge konnten Minderheitenrechte festgeschrieben werden. Dieser Ansatz wurde auch in bilateralen Verträgen gewählt, die in den von der EU initiierten Stabilitätspakt für Europa eingeflossen sind. Der Stabilitätspakt für Europa ist im März 1995 von allen Teilnehmerstaaten der OSZE angenommen worden.

1.3 Ächtung der Folter

Die weltweite Ächtung der Folter bleibt ein besonderes Anliegen der Bundesregierung. Das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 findet zunehmende Anerkennung. Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Vertragsgesetztes zu den Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet. Das Protokoll Nr. 1 soll es Staaten, die noch nicht Mitgliedstaat des Europarats sind, ermöglichen, dem Übereinkommen beizutreten. Das Protokoll Nr. 2 bietet Mitgliedern des Ausschusses zur Verhütung von Folter die Möglichkeit, im Interessse der Kontinuität der Arbeit zweimal wiedergewählt zu werden. Zudem soll gewährleistet werden, daß die Mitglieder des Ausschusses jeweils zur Hälfte alle zwei Jahre gewählt werden.

Die Bundesregierung setzt sich in den VN dafür ein, daß die Arbeiten an einem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 fortgesetzt werden. Ergänzend zu den materiellen Bestimmungen des Übereinkommens gegen Folter soll durch das Protokoll ein Verfahren für einen Unterausschuß geschaffen werden, der durch Besuche von Orten, in denen Menschen die Freiheit entzogen ist, präventiven Schutz vor Folter gewährleisten sollen. Zentraler Verhandlungsgegenstand der Beratungen sind dabei die Rechte, mit denen der Unterausschuß ausgestattet werden soll.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung den Folteropferfonds der VN 1994 mit 200 000 DM gefördert. Der jährlich eingezahlte Betrag verringerte sich aufgrund von Haushaltskürzungen 1995 auf 180 000 DM.

1.4 Verschwindenlassen von Personen

Die Bundesregierung hält das Verschwindenlassen von Personen für ein besonders abscheuerregendes Verbrechen, das darauf abzielt, den Menschen zu vernichten und auch jede Spur von ihm zu beseitigen. Vertreter der Bundesregierung haben daher dieses Verbrechen immer wieder mit besonderer Schärfe öffentlich verurteilt. Dabei hat die Bundesregierung ihre Auffassung, daß dieses Verbrechen bis zum Vorliegen verläßlicher Definitionen der Straftatbestände vor allem politisch bekämpft werden müsse, mehrfach bei den Arbeiten an einer Erklärung zum Verschwindenlassen vorgetragen. Unbeschadet dessen wird die Bundesregierung alle internationalen Anstrengungen zur Verhinderung des Verbrechens des Verschwindenlassens von Personen unterstützen. So hat die Bundesregierung auch auf der 50. und der 51. Tagung der MRK die Resolution gegen das Verschwindenlassen von Personen im Konsens mitgetragen.

Die Bundesregierung hat 1994 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage ausführlich zum Verschwindenlassen von Personen Stellung genommen (vgl. Drucksache 12/8118).

1.5 Individualbeschwerden

Im Berichtszeitraum wurden weitere Schritte unternommen, um die Möglichkeiten zur Individualbeschwerde bei Menschenrechtsverletzungen zu verbessern.

Das Protokoll Nr. 9 zur EMRK vom 6. November 1990 ist für Deutschland am 1. November 1994 in Kraft getreten (BGBl. 1994 II S. 3623). Dieses Protokoll gibt dem Beschwerdeführer das Recht, seinen Fall unter denselben Voraussetzungen, die bisher nur für die Kommission und die Vertragsstaaten galten, dem Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen.

Das Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 1966 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) (BGBl. 1992 II S. 1246) ist für Deutschland am 25. November 1993 in Kraft getreten. Das Protokoll eröffnet jedermann, der sich in seinen im Zivilpakt geschützten Menschenrechten verletzt fühlt, die Möglichkeit, ein Individualbeschwerdeverfahren bei dem nach dem Zivilpakt gebildeten Ausschuß für Menschenrechte in Gang zu bringen.

Im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), insbesondere im Sozialpaktausschuß, ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen, ob es ratsam ist, neben der Prüfung von Staatenberichten eine Individualbeschwerdemöglichkeit einzuräumen. Nach Ansicht der Bundesregierung und einer Reihe weiterer Staaten bestehen folgende Bedenken: Ein grundsätzliches Problem besteht darin, daß im Gegensatz zum Zivilpakt mit seinen Abwehrrechten gegen staatliche Maßnahmen der Sozialpakt Rechte auf positive Förderung durch den Staat enthält. In diesem Zusammenhang stellt sich deshalb insbesondere die Frage der Justitiabilität.

1.6 Einzelbestimmungen von Verträgen und sonstigen politischen Normen

Zum Ausbau des Menschenrechtsschutzes haben eine Reihe von Einzelbestimmungen in internationalen Verträgen beigetragen sowie eine Anzahl von Entschließungen bzw. Verlautbarungen, die – ohne rechtsverbindlichen Charakter zu haben – doch die jeweiligen Partner politisch binden.

1.6.1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Bedeutende Arbeit unter maßgeblicher deutscher Mitwirkung ist in diesem Bereich im Rahmen der OSZE geleistet worden.

Im Berichtszeitraum hat sich die Bundesregierung mit Nachdruck für die Entwicklung von Krisen- und Konfliktlösungsmechanismen eingesetzt und sich auch mit deutschem Personal an der Entsendung von Kurz- und Langzeitmissionen beteiligt. Das Amt des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten hat sich bewährt. Der Hohe Kommissar soll zum frühestmöglichen Zeitpunkt Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten, die sich zu einem Konflikt im OSZE-Raum entwickeln können, identifizieren und begrenzen. Er kann hierbei durch Diskussionen mit allen Parteien Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit fördern und politische Lösungen im Einklang mit den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen herbeiführen.

Die Bundesregierung setzt sich im Sinne von Artikel 52 Abs. 2 der VN-Charta dafür ein, die OSZE zu einer vollwertigen regionalen Abmachung der VN weiterzuentwickeln. Für die friedliche Konfliktregelung in Europa erhielte sie nach dieser Logik dann Vortritt vor dem Sicherheitsrat, mit dem sie allerdings vor allem für den Fall verbunden bleiben muß, daß die ihr zur Verfügung stehenden Mittel bei der Beilegung eines Konfliktes nicht ausreichen.

Ihren Schwerpunkt im Bereich des Schutzes der Menschenrechte sieht die OSZE in den Fragen des Minderheitenschutzes, der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und der Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen. In ihrer eigentlichen Domäne, der präventiven Diplomatie, der Konfliktverhütung und der Krisenbeilegung im Vorfeld des Ausbruchs von Streitigkeiten dient die von der Bundesregierung nachdrücklich geförderte Arbeit der OSZE der frühzeitigen Entschärfung potentieller Ursachen möglicher Menschenrechtsverletzungen und der Verbesserung politischer, gesellschaftlicher und rechtlicher Strukturen, die die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards gewährleisten sollen. Wichtige Aufgaben hat dabei das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte mit Sitz in Warschau. Die Förderung und Achtung der Menschenrechte sind erklärte Ziele der OSZE-Langzeitmissionen. Seit 1994 steht die Mission in Georgien, deren Mandat ausdrücklich die Beobachtung der Menschenrechtssituation in ganz Georgien einschließt, unter deutscher Leitung. An Missionen mit Menschenrechtsbezug in Estland (seit 1993), in der Ukraine, in Moldau und Tadschikistan sind deutsche Fachleute beteiligt. Auf Einladung des Warschauer OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte hat die Bundesregierung verschiedentlich deutsche Spezialisten zu Seminaren über Menschenrechtsthemen in die mittel- und osteuropäischen Staaten entsandt. Zur Untersuchung der Menschenrechtslage hat die Parlamentarische Versammlung der OSZE 1995 eine Untersuchungskommission unter deutscher Leitung in die Türkei entsandt. Zur Überprüfung, inwieweit die Prinzipien der Menschlichen Dimension der OSZE in den einzelnen Teilnehmerstaaten verwirklicht werden, finden in zweijährigem Turnus Implementierungstreffen statt.

Ein solches Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension wurde in Warschau im Oktober 1995 zum zweiten Mal nach 1993 veranstaltet. In zwei Arbeitsgruppen wurden einerseits der Stand der konkreten Implementierung der OSZE-Verpflichtungen, andererseits die Effektivität der OSZE-Institutionen und -mechanismen ausführlich erörtert. Dabei bestand weitgehende Einigkeit, daß die OSZE die Phase der Normensetzung inzwischen abgeschlossen hat. Ihre Mechanismen und Insitutionen haben sich im großen und ganzen bewährt. Im Rahmen des Warschauer Treffens wurden zahlreiche konkrete Defizite insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie in der Türkei angesprochen.

Die Bundesregierung hat sich dafür eingesetzt, daß im Rahmen des Haushalts der OSZE (Beteiligung Deutschlands 9 %) die Mittel für das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte und den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten überproportional erhöht worden sind.

1.6.2 Europäische Union

In der EU hat sich die Bundesregierung erfolgreich dafür eingesetzt, daß die Achtung der Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, in den EU-Vertrag aufgenommen wurden.

Bei der Halbzeitüberprüfung des Lomé IV-Abkommens (1990 bis 2000) mit den 70 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) wurde über die Wahrung der Menschenrechte hinaus auch die Beachtung von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien als „wesentlicher Bestandteil" des Abkommens zur verpflichtenden Grundlage für die Zusammenarbeit erhoben. Nach dem Muster der Europaabkommen (mit den MOE-Staaten) wurde eine Suspendierungsklausel aufgenommen, die es einer Vertragspartei erlaubt, bei Verletzung dieser wesentlichen Bestandteile durch eine andere Vertragspartei das Abkommen ganz oder teilweise auszusetzen.

In den neuen Partnerschaftsabkommen, die die EU mit Mittelmeerdrittstaaten verhandelt (das Abkommen mit Tunesien ist bereits unterzeichnet), ist die Verpflichtung der Partner, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, ausdrücklicher Vertragsbestandteil, dessen Nichteinhaltung zur Suspendierung der Abkommen ermächtigt. Auch in den neuen Kooperationsabkommen, die die Union in den letzten Jahren mit den Ländern und regionalen Zusammenschlüssen in Asien und Lateinamerika ausgehandelt hat, sind Menschenrechtsklauseln als wesentlicher Bestandteil der Abkommen enthalten.

Der Rat der EU hat am 29. Mai 1995 Musterklauseln verabschiedet, mit deren Hilfe künftig in allen relevanten Abkommen der Union mit Drittländern die

Achtung der demokratischen Grundsätze und der grundlegenden Menschenrechte als wesentliche Bestandteile der Abkommen und die Möglichkeit zur Suspendierung der Abkommen bei Menschenrechtsverletzungen verankert werden sollen.

Die Bundesregierung befürwortet die rasche Prüfung eines Beitrittes der Europäischen Gemeinschaft – ein Beitritt der Europäischen Union ist mangels eigener Rechtspersönlichkeit nicht möglich – zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Ein vom Allgemeinen Rat im April 1994 beim Europäischen Gerichtshof erbetenes Gutachten zur Vereinbarkeit eines Beitritts mit dem Gemeinschaftsrecht steht noch aus.

1.6.3 Recht auf Entwicklung

Die Arbeiten an einer allseits konsensfähigen Konzeption des Rechts auf Entwicklung haben im Berichtszeitraum keine befriedigenden Fortschritte gemacht. Diesem Ziel hatte man sich 1993 auf der MRWK in Wien vorsichtig angenähert. Das Schlußdokument der MRWK enthält in Nummer 10 eine Passage zum Recht auf Entwicklung, in der sich der bereits in der Erklärung des Rechts auf Entwicklung von 1986 enthaltene individualrechtliche Ansatz durchgesetzt hat. Der Text stellt keine Anspruchsgrundlage im zwischenstaatlichen Verhältnis dar. Die Formulierungen von Wien enthalten jedoch deutliche Appelle zur Zusammenarbeit und Herstellung eines günstigeren wirtschaftlichen Umfeldes auf internationaler Ebene. Weitergehende Resolutionen der MRK 1994 und 1995 fanden nicht allseitige Zustimmung. Eine auf Beschluß der 49. MRK (1993) eingesetzte Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung hat das Mandat, Hindernisse zu identifizieren, die einer Verwirklichung der Erklärung des Rechts auf Entwicklung als unveräußerlichem Menschenrecht im Wege stehen und Vorschläge zu seiner Realisierung zu unterbreiten. Die Arbeitsgruppe hat am 6. Oktober 1995 ihre letzte Sitzung beendet. Ein Berichtsentwurf fand nicht die Zustimmung aller Experten; er soll dennoch der MRK Anfang 1996 zugeleitet werden.

Die Bundesregierung hat 1994 auf Wunsch der Arbeitsgruppe eine Stellungnahme zum Recht auf Entwicklung abgegeben. Sie hat u.a. dabei ausgeführt, das Recht auf Entwicklung sei ein Menschenrecht, das weitestgehende Beteiligung am wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozeß ermöglichen soll. Jeder Staat sei für sich aufgerufen, seinen Bürgern die besten Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Daneben sollten mit partnerschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit und durch eine Verbesserung der internationalen Rahmenbedingungen die Eigenanstrengungen der Staaten von Ländern des Nordens nach Kräften unterstützt werden.

Als Beitrag zur Diskussion über das Recht auf Entwicklung hat sich die Bundesregierung, insbesondere während der deutschen Ratspräsidentschaft in der EU, bemüht, für mehr Verständnis für den Zusammenhang von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung in der Diskussion mit Staaten des Südens zu werben. Die Förderung der Demokratisierung und die Achtung der Menschenrechte kommen einer tragfähigen Entwicklung zugute; zugleich sind sie Zielvorgaben einer wirksamen Entwicklungspolitik, deren Sinn letztlich das Wohl des Individuums und seine freie Entfaltungsmöglichkeit ist. Der Mensch steht im Mittelpunkt dieses Zusammenhangs. Er ist zugleich Träger und Ziel der Entwicklung (siehe D 1.2).

2. Kontrollmechanismen

In der Überzeugung, daß es heute weniger darum geht, das Normensystem weiter auszubauen, als darum, die vorhandenen internationalen Menschenrechtsstandards anzuwenden, setzt sich die Bundesregierung besonders für die Verbesserung der Mechanismen zur Kontrolle und für die Implementierungshilfe ein.

Bei der Verbesserung der Kontroll- und Überwachungsmechanismen wurden nicht zuletzt unter dem Eindruck schwerer Menschenrechtsverletzungen im Berichtszeitraum Fortschritte erzielt:

2.1 Ausbau des Menschenrechtsschutzes für Frauen

Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Gewalt gegen Frauen sind auch heute noch weltweit an der Tagesordnung. Deshalb ist es dringend nötig, den Menschenrechtsschutz für Frauen weiter zu verstärken und durchzusetzen. Auf der 50. Sitzung der MRK 1994 wurde der Schaffung eines Postens einer Sonderberichterstatterin „Gewalt gegen Frauen" beschlossen. Hierfür hatte sich die Bundesregierung nachdrücklich eingesetzt. Auf der 51. MRK legte die zur Sonderberichterstatterin ernannte Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) ihren ersten Bericht vor, in dem sie ein umfassendes Bild der Menschenrechtssituation von Frauen weltweit zeichnet. Die Bundesregierung kam im Februar 1995 der Bitte der Sonderberichterstatterin um Information über die Lage in Deutschland nach. Sie wird auch weiterhin die Arbeit der Sonderberichterstatterin unterstützen. Wichtige Impulse gingen von der 4. Weltfrauenkonferenz aus (siehe C 5.4).

2.2 Internationaler Strafgerichtshof

Nachdem die 47. GV – vor allem auch auf Initiative Deutschlands – der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) 1992 ein entsprechendes Mandat erteilt hatte, legte diese nach nur zweijähriger Arbeit den vollständigen Entwurf eines Statuts für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof vor. Nach einer ersten Aussprache zum Statutenentwurf entschied die 49. GV 1994, diese Diskussion in einer speziellen Arbeitsgruppe im Frühjahr und Sommer 1995 fortzusetzen. Im Lichte der dabei erzielten Ergebnisse wird die 50. GV darüber zu befinden haben, wie die Arbeiten am Statutenentwurf für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof – evt. im Rahmen einer Kodifikationskonferenz – fortgesetzt werden sollen.

Die Bundesregierung hat sich an der bisherigen Erörterung des von der ILC vorgelegten Entwurfs eines Statuts für den ständigen Internationalen Strafgerichtshof intensiv beteiligt und dabei das Erfordernis unterstrichen, daß die Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze Voraussetzung für die erfolgreiche Tätigkeit und weltweite Akzeptanz eines derartigen Strafgerichtshofs bildet. Gleichzeitig hat sie sich für eine zügige Fertigstellung des Statutenentwurfs ausgesprochen.

2.3 Ad-hoc Tribunale

Eine wichtige Form des Menschenrechtsschutzes ist Ursachenbekämpfung durch strafrechtliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen. Wo eine adäquate strafrechtliche Verfolgung national nicht gewährleistet ist, muß eine internationale Strafgerichtsbarkeit potentielle Täter abschrecken. Nach seiner Errichtung durch Beschlüsse des VN-Sicherheitsrats im Frühjahr 1993 hatte der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien bereits im Herbst desselben Jahres seine Tätigkeit aufgenommen. Im Ergebnis einer umfangreichen Ermittlungstätigkeit erhob der Strafgerichtshof im Februar 1995 erste Anklagen gegen 21 Personen, die wegen schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im ehemaligen Jugoslawien verdächtigt werden. Im Juli 1995 wurde Anklage gegen weitere 24 Personen, darunter auch mutmaßliche Täter, die politisch und militärisch zu den Hauptverantwortlichen zu zählen sind, erhoben. Die Bundesregierung hat zur Ermittlung der Tatverdächtigen wesentlich beigetragen (vgl. D 2.1).

Deutschland hat die Entscheidung zur Einrichtung dieses Strafgerichtshofs mit initiiert und leistet auch laufend zur praktischen Umsetzung seiner Aufgaben einen international anerkannten Beitrag. Es gehört zu den Staaten, die bereits ein gesondertes Gesetz über die Zusammenarbeit mit diesem Gerichtshof verabschiedet haben. Auf Grundlage des am 11. April 1995 in Kraft getretenen Gesetzes ist ein enges Zusammenwirken der deutschen Justizbehörden mit dem Strafgerichtshof gewährleistet. Neben der Erledigung von Rechtshilfeersuchen des Internationalen Strafgerichtshofs zählt hierzu auch die Überstellung Tatverdächtiger an den Strafgerichtshof, wie es bereits in einem Fall auf Ersuchen des Internationalen Strafgerichtshofs erfolgt ist.

Erwähnenswert ist darüber hinaus der finanzielle Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Aufgrund der pünktlichen Entrichtung seiner Beiträge ist Deutschland nach Japan de facto zweitgrößter Beitragszahler des UNPROFOR-Mandats (seit 1992: 544 Mio. DM), aus welchem wie bisher auch in Zukunft der Internationale Strafgerichtshof mitfinanziert wird.

Angesichts der tragischen Ereignisse in Ruanda hat die Bundesregierung ebenfalls die Einrichtung eines gesonderten Ad-hoc-Strafgerichtshofs für Ruanda durch den VN-Sicherheitsrat befürwortet. Nachdem im Mai 1995 die Richter dieses Strafgerichtshofs durch die GV gewählt wurden, hat sich dieser am 27. Juni 1995 in Den Haag konstituiert. Als derzeit nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat wird sich Deutschland u. a. auch für eine schnellstmögliche Aufnahme seiner Tätigkeit einsetzen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung die durch den Ankläger des Strafgerichtshofs, Richard Goldstone, bekundete Absicht, noch in diesem Jahr die ersten Anklagen zu erheben.

2.4 Weiterentwicklung der Kontrollmechanismen der Vereinten Nationen

Die Völkerrechtskommission der VN hat anläßlich ihrer 43. Sitzung im Jahre 1991 den Entwurf des „Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit" in erster Lesung angenommen. Auf der Grundlage des Mandats der GV (Resolution 47/33 vom 25. November 1992) hat die Völkerrechtskommission in der Folgezeit den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Ausarbeitung eines Statuts für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof gelegt. Auf Empfehlung der GV hat die Völkerrechtskommission inzwischen die Arbeit an dem Kodex wieder aufgenommen.

Zwar gibt es keine eigenständige internationale Konvention zur Ächtung der Vertreibung, jedoch sind Vertreibungen – je nach Erscheinungsart – auch heute schon durch eine Reihe bestehender Völkerrechtsnormen, wie z. B. Artikel 17 des 2. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer nicht internationaler Konflikte oder Artikel 12 und 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, geächtet. Die Bundesregierung setzt sich für eine verstärkte Anwendung dieser Völkerrechtsnormen mit dem Ziel einer verbesserten Durchsetzung bestehender Schutzmechanismen vor Vertreibung und der Ahndung von Verstößen gegen diese Normen ein. Für die Bundesregierung liegt der politische Schwerpunkt auf der Durchsetzung bestehender Verbotsnormen, nicht auf einer Duplizierung von Normen, da hierin das Risiko läge, die schwierigen internationalen Bemühungen um eine Verbesserung der Implementierungsmechanismen zu beeinträchtigen.

2.5 Europarat

Im Europarat haben die Mitgliedstaaten auf dem Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1993 entschieden, die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu einem künftig ständig tagenden Gericht zu verschmelzen (Fusionsmodell). Für dieses Reformmodell hat sich die Bundesregierung mit besonderem Nachdruck eingesetzt, weil nach ihrer Auffassung dadurch das Verfahren effektiver gestaltet werden kann, die Verfahrensdauer verkürzt wird und gleichzeitig die Kosten begrenzt werden und kalkulierbar bleiben. Das 11. Protokoll zur EMRK trägt diesem Anliegen Rechnung. Es schafft einen ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der an die Stelle von Kommission und Gerichtshof tritt. Die Zuständigkeit des Ministerkomitees wird künftig auf die Überwachung

der Einhaltung der Urteile beschränkt. Deutschland hat dieses Protokoll am 11. Mai 1995 gezeichnet. Die deutsche Ratifikationsurkunde wurde am 2. Oktober 1995 in Straßburg hinterlegt. Das Protokoll ist bislang von 16 Staaten ratifiziert worden. Um in Kraft treten zu können, bedarf es der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung mißt dieser Reform große politische Bedeutung bei. Sie trägt dazu bei, daß der Menschenrechtsschutz gerade auch in den neu hinzutretenden mittel- und osteuropäischen Ländern sichergestellt wird.

Trotz angespannter Budgetlage des Europarats ist es der Bundesregierung gelungen, Kürzungen bei der Förderung der Menschenrechte zu vermeiden und die Unterstützung der neuen Mitgliedstaaten im Menschenrechtsbereich zu erhöhen.

3. Implementierungsmechanismen

Die Bundesregierung sieht eine wichtige Aufgabe darin, die Einrichtungen und Mechanismen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte zu stärken.

3.1 Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen

Das in Genf ansässige Menschenrechtszentrum (MRZ) ist die zentrale Stelle des VN-Sekretariats, das unter der Aufsicht und obersten Leitung des Hochkommissars für Menschenrechte für die Umsetzung der Menschenrechtspolitik der VN operativ ist. Das MRZ umfaßt einmal die Beratenden Dienste (siehe C 3.2). Des weiteren erledigt das MRZ Aufträge der Generalversammlung, des ECOSOC, der Menschenrechtskommission, der Vertragskörperschaften etc. und führt Studien und Untersuchungsaufträge durch. Es ist damit in so vielfältigen Bereichen wie Friedensschaffung, Friedenserhaltung, präventive Diplomatie, Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung, eingeborene Völker, Wanderarbeitnehmer und Minoritäten tätig. Die zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mittel sind zur Erledigung der wachsenden Aufgaben seit langem entschieden zu gering. Die Bundesregierung hatte sich daher nachdrücklich und mit Erfolg für eine Empfehlung zur Erhöhung der Mittel im Schlußdokument der Menschenrechtsweltkonferenz eingesetzt.

Im Gefolge der Menschenrechtsweltkonferenz ist es zwar gelungen, den Anteil der Menschenrechtsaktivitäten am ordentlichen Haushalt der VN von knapp 1 % auf ca. 1,4 % im Haushaltsjahr 1994/95 anzuheben (43,7 Mio. US-$). Dies ist jedoch immer noch nicht genug und entspricht nicht dem hohen Stellenwert, den die VN in ihrer Charta dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte einräumen. Während der letzten deutschen EU-Ratspräsidentschaft hat sich die Bundesregierung besonders dafür eingesetzt, daß die Diskrepanz zwischen Anspruch und Mitteln abgebaut wird. Sie wird zusammen mit ihren Partnern bei zu erwartenden starken Widerständen und trotz starker Sparzwänge dafür eintreten, daß der erneut gestiegene Haushaltsansatz 1996/97 (ca. 1,8 %) des VN-Generalsekretärs weiter erhöht wird. Auch der neue Hochkommissar für Menschenrechte (siehe C 4) bedarf einer besseren finanziellen und personellen Ausstattung, damit er seinen wachsenden Aufgaben gerecht werden kann.

3.2 Beratende Dienste

Mit besonderem Engagement fördert die Bundesregierung seit Jahren die Beratenden Dienste des Menschenrechtszentrums. Sie haben die Aufgabe, Ländern, die dies wünschen, bei der Schaffung der Voraussetzungen für die Wahrung der Menschenrechte zu unterstützen. Dies geschieht durch Seminare und Stipendien. Daneben haben einzelne Länder die Möglichkeit, vom MRZ Hilfestellung bei bestimmten menschenrechtlichen Vorhaben zu erhalten, z. B. durch Entsendung von Beratern oder Förderung von nationalen Menschenrechtszentren. So werden durch die Einrichtung der Beratenden Dienste Anstrengungen interessierter Staaten des Südens oder osteuropäischer Reformstaaten zur Stärkung und Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes unterstützt.

Der auf deutsche Initiative 1987 geschaffene freiwillige Fonds für die Beratenden Dienste, bei einer Strukturreform 1990 in freiwilliger Fonds für technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte umbenannt, hat sich bewährt. Der vom MRZ verwaltete Fonds wird von einem „Board of Trustees" kontrolliert. Er konnte sein Finanzvolumen im Berichtszeitraum erheblich ausweiten. Die Bundesregierung hat ihren jährlichen freiwilligen Beitrag von anfänglich 40 000 DM 1993 auf 116 400 DM, 1994 und 1995 auf jeweils 200 000 DM gesteigert. Eine von der Bundesregierung für 1996 vorgesehene Verdoppelung des Betrags auf 400 000 DM, die auch dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 23. Juni 1994 (Drucksache 12/7773) entsprochen hätte, scheiterte bislang in den Haushaltsberatungen des Deutschen Bundestages.

4. Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen

Der erste Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen, José Ayala Lasso aus Ecuador, hat im April 1994 sein Amt offiziell angetreten. Der Posten des Hochkommissars konnte nach langen Bemühungen, insbesondere auch aufgrund aktiver deutscher Politik, im Gefolge der Menschenrechtsweltkonferenz in schwierigen Verhandlungen von der Generalversammlung der VN im Dezember 1993 geschaffen werden. Der Hochkommissar hat seinen Amtssitz in Genf, wo er sich des Menschenrechtszentrums bedient, über das er die oberste Kontrolle ausübt. Ein Verbindungsbüro in New York stellt den ständigen Kontakt zum Hauptsitz der VN sicher. Seine Amtszeit beträgt vier Jahre mit einmaliger entsprechender Verlängerungsmöglichkeit.

Durch die Schaffung des Postens des Hochkommissars ist der Stellenwert der Menschenrechte weltweit erhöht und damit eine Voraussetzung für langfristige

Verbesserungen geschaffen worden. Es bietet sich die Chance, durch Festigung seiner Position dafür zu sorgen, daß die VN fortan über eine zentrale Menschenrechtsinstanz verfügen, die wie keine andere die Universalität der Menschenrechte verkörpert und zu Frieden und harmonischer Entwicklung beiträgt.

Unter der Verantwortung des Generalsekretärs ist der Hochkommissar für die Menschenrechtspolitik der VN zuständig. Er setzt sich für den Schutz und die Förderung aller Menschenrechte ein, auch des Rechts auf Entwicklung. Zur Förderung der Menschenrechte bedient er sich der Beratenden Dienste, vermittelt technische und finanzielle Hilfe. Beim Schutz der Menschenrechte besitzt er ein Initiativrecht, mit Regierungen in Dialog zu treten. Er hat auch die Aufgabe, die Koordinierung der Menschenrechtsaktivitäten im Bereich der VN und des VN-Systems zu verbessern.

Im Mittelpunkt seiner Aktivitäten stand bisher die Sorge um schwerwiegende und aktuelle Menschenrechtsverletzungen und das Bestreben, die Weltöffentlichkeit darauf aufmerksam zu machen. Im Falle Ruanda hat er eine Sondersitzung der MRK initiiert und in ihrem Gefolge Menschenrechts-Beobachter in dieses Land entsandt. Neben der Bekämpfung akuter Krisen mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen hat der Hochkommissar für präventive Maßnahmen geworben. In Burundi z. B. hat er für die Präsenz des MRZ und die Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern gesorgt.

Einer seiner ersten Besuche führte Ayala Lasso nach Bonn, wo er von Vertretern der Bundesregierung, des Deutschen Bundestages und von NRO empfangen wurde. Die Bundesregierung unterstützt eine Reihe seiner Projekte, z. B. die in Ruanda (313 000 DM) und in Burundi (70 000 DM) sowie eine Management-Studie (60 000 US-$) zur Reform des MRZ.

Ein wichtiger Schwerpunkt seiner Arbeit ist die Koordinierung der Menschenrechtsaktivitäten im Rahmen der VN und des VN-Systems. Der Hochkommissar hat in diesem Bereich mehrere Initiativen ergriffen. Mit deutscher Unterstützung wurden seine Aktivitäten im Schlußkommuniqué des G7 Gipfels von Halifax (Juni 1995) gewürdigt und seine wichtige Koordinierungsfunktion im Bereich der Menschenrechte herausgestellt.

5. Weltkonferenzen, internationale Jahre und thematische Schwerpunkte

Weltkonferenzen und internationale Jahre haben eine wichtige Funktion bei der Konsolidierung und Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie schärfen das Bewußtsein der Öffentlichkeit und besitzen Initialwirkung für Aktionen staatlicher Stellen, internationaler Gremien oder NRO. Bei den Konferenzen im Gefolge der MRWK 1993 waren jedoch auch Versuche zu vereiteln, die Ergebnisse von Wien zu relativieren oder gar in Teilbereichen rückgängig zu machen.

Im Berichtszeitraum sind besonders zu erwähnen: 1994 die internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung, 1995 der Weltgipfel für soziale Entwicklung und die 4. Weltfrauenkonferenz; von den internationalen Jahren das Familienjahr 1994, 1993 das Internationale Jahr der indigenen Bevölkerung sowie die internationale Dekade der indigenen Bevölkerung der Welt (1994 bis 2004) und die Dekade für Menschenrechtserziehung (1995 bis 2004). Außerdem wirkt die MRWK weiter fort.

5.1 Menschenrechtsweltkonferenz

Das gegen zähen Widerstand und zahlreiche Schwierigkeiten im Konsens angenommene Schlußdokument der 2. MRWK (Juni 1993 in Wien) hat sich im Berichtszeitraum als eine wichtige Berufungsgrundlage für den internationalen Menschenrechtsschutz erwiesen. Es gibt keinen anderen derart umfassenden, universell akzeptierten Text zu Menschenrechten. Trotzdem begegnet man stets neuen Versuchen selbstbewußter, nicht demokratisch legitimierter Regierungen, den Kernbereich der Menschenrechte mit dem Hinweis auf politische und kulturelle Selbstbestimmung sowie religiösen Fundamentalismus zu relativieren. Ebenfalls gibt es Versuche, durch einseitige Auslegung des Mandats der MRWK – wonach das Menschenrechts-Instrumentarium an die gegenwärtigen und zukünftigen Erfordernisse angepaßt werden soll –, den Menschenrechtsschutz zu schwächen (z. B. in einer MRWK-Follow-up-Arbeitsgruppe des Dritten Ausschusses der Generalversammlung). Die Bundesregierung ist dem bisher gemeinsam mit den EU-Partnern und anderen gleichgesinnten Regierungen mit Erfolg entschieden entgegengetreten.

Das Schlußdokument, das sich in die Erklärung von Wien und das Aktionsprogramm gliedert, enthält eine Reihe wichtiger weiterführender Initiativen:

- Forderung, den finanziellen Anteil der Menschenrechtsaktivitäten der VN am regulären Budget zu erhöhen;
- Stärkung des MRZ;
- Empfehlung an die Generalversammlung der VN, die Einrichtung eines Hochkommissars für Menschenrechte vorrangig zu prüfen;
- Unterstützung des MRK-Beschlusses, eine Sonderberichterstatterin zu Gewalt an Frauen einzurichten;
- Unterstützung der Bestrebungen zur Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs.

Zum 50. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 soll der VN-Generalsekretär auf der Basis von Berichten der Mitgliedstaaten eine Evaluierung der Implementierung des MRWK-Aktionsprogramms vorlegen.

Von den o.a. Empfehlungen sind die betreffend Hochkommissar für Menschenrechte und Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen umgesetzt.

worden. Zum Internationalen Strafgerichtshof siehe C 2.2. Die Bundesregierung setzt sich sehr für eine Stärkung des MRZ und eine bessere finanzielle Ausstattung des Menschenrechtsbereichs ein (siehe C 3.1). Hier besteht noch ein großer Nachholbedarf, und es ist zu hoffen, daß u.a. der neue Hochkommissar zur Stärkung der Menschenrechtsaktivitäten der VN, auch im finanziellen Bereich, beitragen wird. Wichtige Bereiche, in denen seit der MRWK die Erwartungen noch gestiegen sind, sind die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung, untrennbar verbunden mit der besseren Implementierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, und die Förderung der Menschenrechte der Frauen. Die Bundesregierung ist in beiden Bereichen besonders aktiv (siehe C 1.6.3, C 2.1, C 5.3, C 5.4, D 1.3).

5.2 Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung

Die 3. Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung im September 1994 in Kairo war ein weiteres bedeutendes Welttreffen mit Auswirkungen auf die Menschenrechte. Auf der Konferenz ist es erstmals gelungen, die Problembereiche Bevölkerung, Entwicklung und Umwelt in einem integrierten Konzept aufzuarbeiten. Gleichzeitig wurde die Universalität der Menschenrechte bekräftigt und ihr Bezug zur Familienplanung dargestellt sowie die entscheidende Rolle der Frauen bei der Bewältigung der mit Bevölkerung, Entwicklung und Umwelt zusammenhängenden Probleme anerkannt. Die Konferenz, an deren Vorbereitung deutsche NRO beteiligt waren, einigte sich auf konkrete Festlegungen für die weitere internationale Zusammenarbeit und einen festen Rahmen für staatliches Handeln auf nationaler Ebene. Die Verhandlungen waren geprägt vom Zusammentreffen von primär auf Menschen- und Individualrechte ausgerichteten Positionen nördlicher Industriestaaten und häufig religions- und traditionsbestimmten Überzeugungen islamischer und katholischer Länder.

5.3 Weltgipfel für soziale Entwicklung

Bei der Vorbereitung und Durchführung des Weltgipfels für soziale Entwicklung im März 1995 in Kopenhagen ist die Bundesregierung gemeinsam mit ihren EU-Partnern nachdrücklich und erfolgreich dafür eingetreten, daß die Beachtung und die weitere Förderung der Menschenrechte als unverzichtbare Voraussetzung für die soziale Entwicklung in den Schlußdokumenten deutlich hervorgehoben wird. Versuche, diesen Zusammenhang zu verwässern und teilweise hinter den auf der Menschenrechtsweltkonferenz formulierten Grundsätzen zurückzubleiben, konnten abgewehrt werden. Wichtig ist auch die Betonung der Notwendigkeit, die Bürger (zivile Gesellschaft) bei der Formulierung und Durchführung politischer Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, Beschäftigungsförderung und sozialen Integration zu beteiligen. Die deutschen NRO waren vor allem in die Schlußphase der WGSE-Vorbereitung einbezogen, auf Initiative der deutschen Präsidentschaft erstmals auch auf europäischer Ebene. NRO-Vertreter gehörten der deutschen Delegation für die letzten Tagungen des Vorbereitungsausschusses und zum Gipfel selbst an. Auch für die Umsetzung der Gipfelergebnisse hat die Bundesregierung einen Gesprächskreis mit dem „deutschen NRO-Forum-WGSE" gebildet.

5.4 Weltfrauenkonferenz

Am 15. September 1995 ging in Peking die 4. Weltfrauenkonferenz, die unter dem Motto „Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden" stand, erfolgreich mit der Annahme der Abschlußdokumente – Aktionsplattform und Pekinger Erklärung – zu Ende. Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den EU-Partnern einen wesentlichen Beitrag zum Zustandekommen des Schlußdokumentes geleistet. In beispielloser Weise wurde die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Belange von Frauen und Mädchen gerichtet. Die Aktionsplattform umfaßt alle Lebensbereiche von Frauen und Mädchen. Die Ergebnisse früherer Weltkonferenzen (Rio, Wien, Kairo, Kopenhagen) konnten gewahrt bleiben. In einigen Bereichen (z. B. sexuelle Selbstbestimmung der Frau) geht die Weltfrauenkonferenz über das früher Erreichte hinaus. Ein zentrales deutsches Anliegen war die Sicherung der Menschenrechte für alle Frauen. Im Vorfeld der Konferenz hatte es Versuche gegeben, den Acquis der MRWK durch Hinweis auf kulturelle und religiöse Besonderheiten zu relativieren. Diesen Aufweichungstendenzen konnte nicht zuletzt wegen des eindeutigen und vehementen Eintretens der EU erfolgreich begegnet werden.

Menschenrechte stehen nicht nur im engen Bezug zur Gewalt gegen Frauen, Frauen und Armut, Benachteiligung von Mädchen, um nur einige Beispiele herauszugreifen, sondern sie sind grundlegend für die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern überhaupt. Von gleicher herausragender Bedeutung war für die Bundesregierung das Thema Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung. Es ist ein Erfolg, daß in der Aktionsplattform Gewalt gegen Frauen so umfassend und ausführlich geschildert und Maßnahmen zum Abbau aufgezeigt werden.

In der nationalen Vorbereitung und während der Konferenz selbst fand ein ständiger Austausch mit den NRO, die auch in der Regierungsdelegation vertreten waren, statt. Diese Zusammenarbeit wird bei der Umsetzung der Konferenzergebnisse fortgesetzt werden, da es dazu des Zusammenwirkens aller gesellschaftlichen Kräfte bedarf.

5.5 VN-Jahr der Toleranz und VN-Dekade für Menschenrechtserziehung

Die Bundesregierung hat die Ausrufung des Jahres 1995 zum VN-Jahr der Toleranz durch die 48. Sitzung der GV unterstützt. In Deutschland wurde das Jahr insbesondere durch vielfältige Aktivitäten der durch die Bundesregierung geförderten Deutschen

UNESCO-Kommission umgesetzt. Die VN-Dekade für Menschenrechtserziehung (1995 bis 2004) wird im wesentlichen von der UNESCO betreut. Die Bundesregierung hat sich dem Bereich „Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" im Rahmen der UNESCO besonders gewidmet. Sie beteiligte sich an der 44. Internationalen Bildungskonferenz 1994 in Genf. Die Bildungskonferenz hat eine Bestandsaufnahme der UNESCO-Empfehlung aus dem Jahre 1974 über die „Erziehung zu internationaler Verständigung und Zusammenarbeit und zum Frieden in der Welt sowie Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" vorgenommen und deren ungeminderte Relevanz bestätigt. In einer kurzen politischen Erklärung verpflichteten sich die Teilnehmer, in den Bildungseinrichtungen ihrer Länder einen spezifischen Beitrag gegen Intoleranz und Fremdenhaß, für die friedliche Verständigung, die Achtung der Menschenrechte und der Toleranz zu leisten. Gleichzeitig wurde die Empfehlung von 1974 durch einen integrierten Rahmenaktionsplan zur Friedens-, Menschenrechts- und Demokratieerziehung ergänzt und modernisiert.

An dem Schulnetzwerk der UNESCO beteiligen sich zur Zeit 100 UNESCO-Projektschulen in Deutschland. Dieses Netzwerk wird von der Bundesregierung gefördert. UNESCO-Projektschulen bemühen sich in besonderer Weise, das Schulleben im Sinne der internationalen Verständigung und des interkulturellen Lernens zu gestalten. Dazu gehört besonders die Menschenrechtserziehung.

Nach der Kompetenzverteilung des GG hat die Bundesregierung nur begrenzte Einflußmöglichkeiten auf die Bildungspolitik der Länder. Sie fördert aber im Rahmen von Modellversuchen, Forschungsvorhaben und Sonderprogrammen innovative Entwicklungen auf allen Stufen des Bildungswesens, auch in den Bereichen Menschenrechtserziehung, internationale Verständigung und Prävention von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Allein im Schulbereich sind in den vergangenen drei Jahren über 35 Projekte durchgeführt worden (Erarbeitung von Schulbüchern zur Menschenrechts- und multikulturellen Erziehung, Untersuchung des Geschichtsbewußtseins von Kindern und Jugendlichen und Einrichtung regionaler Arbeitsstellen für Ausländerfragen in sozialen Brennpunktgebieten). Im Hochschulbereich sind im Rahmen der Förderung hochschulbezogener zentraler Maßnahmen studentischer Verbände und anderer Organisationen in den letzten drei Jahren über 400 Maßnahmen zum Thema internationale Verständigung und Zusammenarbeit, Menschenrechte und Toleranz sowie Fremdenfeindlichkeit und Rassismus durchgeführt worden. Ferner wurde vor zwei Jahren ein studentischer Arbeitskreis „Gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" eingerichtet, in dem über 35 studentische Verbände, die größtenteils auch international vernetzt sind, mitwirken und gemeinsame Kongresse zum Thema Menschenrechte und Toleranz an Hochschulen durchführen. Eine umfassende Darstellung von Aktivitäten der Bundesregierung sowie der Länder befindet sich beim zuständigen Fachressort bzw. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder.

5.6 Internationales Jahr der Familie

Deutschland hatte einen großen Teil der finanziellen Mittel des freiwilligen Beitragsfonds für das von den VN ausgerufene Internationale Jahr der Familie (1994) bereitgestellt. Dieses Jahr hat in Deutschland dazu beigetragen, das Bewußtsein für die Bedeutung der Familie zu stärken, den Stellenwert der Familie zu erhöhen und den von den Familien erbrachten Leistungen in der Gesellschaft größere Geltung zu verschaffen. Mit der Einberufung der Deutschen Nationalkommission für das Internationale Jahr der Familie sind Strukturen geschaffen worden, die auch in Zukunft für ein Zusammenwirken aller gesellschaftlich relevanten Gruppen zugunsten der Familie genutzt werden können. Auf der 34. Sitzung der Sozialentwicklungskommission im April 1995 in New York hat Deutschland zusammen mit zwei weiteren Ländern eine – schließlich auch verabschiedete – Resolution betreffend Folgemaßnahmen zum Internationalen Jahr der Familie 1994 eingebracht. Darin wird der Generalsekretär der Vereinten Nationen aufgefordert, einen Bericht über das Ergebnis und die Erfahrungen mit dem Internationalen Jahr der Familie abzugeben.

5.7 Internationales Jahr der indigenen Bevölkerung

Die Bundesregierung hat die Ausrufung eines Internationalen Jahres der indigenen Bevölkerung durch die GV im Jahr 1991 begrüßt und unterstützt, da dieses Jahr dazu beiträgt, die Aufmerksamkeit der Weltbevölkerung auf die besonderen Probleme dieser Menschen zu lenken.

Im Jahr der indigenen Bevölkerung 1993 hat die Bundesregierung die indigene Bevölkerung in den Bereichen Menschenrechtsschutz, Entwicklung, Bildung und Gesundheit sowie Umweltschutz unterstützt. Durch ihre sachliche und finanzielle Mitarbeit hat sich die Bundesregierung an den entsprechenden Aktivitäten der VN beteiligt. Ein Schwerpunkt der Förderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist Lateinamerika (über 350 Mio. DM in den letzten Jahren). 1993 unterstützte die Bundesregierung dort auch kirchliche Vorhaben mit mehr als 23 Mio. DM. Mit Mitteln der Bundesregierung konnte 1993 in Paria, Venezuela, der erste Amazonas-Indianer-Kongreß durchgeführt und ein „Koordinierungsbüro der indianischen Völker des Amazonasgebietes" eingerichtet werden. Beiträge zur Verbesserung der Situation indigener Bevölkerungsgruppen sind auch in der Entwicklungszusammenarbeit mit Indien hervorzuheben (mehr als 50 Mio. DM Fördermittel).

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage hat die Bundesregierung 1994 umfangreich zur Unterstützung der indigenen Bevölkerung Stellung genommen (vgl. Drucksache 12/8231).

5.8 Menschenrechtsschutz von Kindern

Die besondere Verletzlichkeit und Abhängigkeit von Kindern läßt sie zu Opfern spezifischer Menschenrechtsverletzungen werden. Kinderhandel, Kinder-

prostitution, Kinderpornographie, Organhandel sowie Kindersklaverei und Kinderarbeit verletzen oder vernichten das Leben von Millionen von Kindern weltweit. Kinder werden mißhandelt, willkürlich festgenommen und viele von ihnen verschwinden spurlos für immer. Sie werden zum Kriegseinsatz gepreßt und leiden an den vielfachen Folgen von Vernachlässigung und Verwahrlosung.

Als besonders schwache Gruppe, die in der Regel nicht selbst für die Beachtung ihrer elementaren Rechte eintreten kann, bedürfen Kinder weltweit besonderer Schutzinstrumente und nachhaltiger Anstrengungen zur Verbesserung ihrer sozialen Lage. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 stellt einen Meilenstein für die umfassende Festsetzung und Garantie der Rechte der Kinder dar. In nur knapp sechs Jahren haben sich 172 Staaten zur Beachtung der im Übereinkommen niedergelegten Rechte verpflichtet und sind positive Verpflichtungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Kindern eingegangen.

Die Bundesregierung setzte sich im Berichtszeitraum international dafür ein, daß alle Staaten das Übereinkommen über die Rechte des Kindes gemäß Appell des Weltkindergipfels bis Ende 1995 ratifizieren. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zielt auf die Einhaltung der von den beigetretenen Staaten eingegangenen Verpflichtungen und trägt zugleich mit entwicklungspolitischen Instrumenten dazu bei, positive Rahmenbedingungen für die Rechte der Kinder zu schaffen. Derzeit setzt sich die Bundesregierung für die Verabschiedung eines Zusatzprotokolls über Kinder in bewaffneten Konflikten ein, das den Standard des Übereinkommens in diesem Bereich erhöht.

Zum Abschluß des Weltgipfels für Kinder 1990 war eine „Erklärung zum Überleben und zur Entwicklung von Kindern" verabschiedet worden. Der gleichzeitig verabschiedete Aktionsplan für die 90er Jahre definiert Entwicklungsziele für Kinder bis zum Jahr 2000, deren Umsetzung allen Ländern empfohlen wird.

Im Anschluß an den Weltkindergipfel hat die Bundesregierung im März 1992 der UNICEF einen Bericht übermittelt, in dem sie ihre Politik zur Umsetzung des Weltkindergipfels vorstellte. Im April 1994 konnte Bundeskanzler Kohl in einem Schreiben an UNICEF-Exekutivdirektor Grant und WHO Generaldirektor Nakajima eine positive Zwischenbilanz der Implementierung der vorgesehenen Maßnahmen zur Mitte der Dekade ziehen. Hierzu gehören neben nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Aktionsprogramms auch entwicklungspolitische Hilfen für Länder, denen keine ausreichenden finanziellen Mittel für die Implementierung des Aktionsprogramms zur Verfügung stehen.

Der sexuelle Mißbrauch von Kindern und Jugendlichen vor allem in Ländern Südostasiens und Südamerikas durch Touristen, die aus den hochentwickelten Industrienationen anreisen, ist besonders entwürdigend. Für die meisten der betroffenen Opfer gibt es kein Entrinnen aus ihrer Situation. Schulbildung und Berufsausbildung werden ihnen vorenthalten. Der weitere Lebensweg in der Prostitution, im Drogenkonsum und in der Kriminalität ist damit vorgezeichnet. Aufgrund des 1993 erweiterten deutschen Strafrechts ist es möglich, deutsche Staatsbürger, die im Ausland ausländische Kinder und Jugendliche sexuell mißbraucht haben, in Deutschland vor Gericht anzuklagen und zu verurteilen. Darüber hinaus ist durch die Bundesregierung eine einzelfallbezogene Einbindung der Verbindungsbeamten für Rauschgift und organisierte Kriminalität in die Bekämpfung des Kindersextourismus in den einzelnen Gastländern beabsichtigt mit dem Ziel, den Druck auf Straftäter zu erhöhen. Maßnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wie Projekte, die sich ausschießlich an Frauen, Jugendliche und Kinder wenden, die der Prostitution nachgehen, werden von der Bundesregierung geplant.

Die Bundesregierung unternimmt besondere Anstrengungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit. Im April 1995 legte sie ihren Bericht über Kinderarbeit in der Welt vor, in dem sie umfassend über Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit unterrichtet. Aus Anlaß des Weltkindergipfels hatte die Bundesregierung beschlossen, ein Programm der Internationalen Arbeitsorganisation zur Bekämpfung der Kinderarbeit mit jährlich bis zu 10 Mio. DM zunächst über einen Zeitraum von fünf Jahren zu unterstützen. Im März 1995 erklärte sie die Bereitschaft, ihre Unterstützung um weitere fünf Jahre in Höhe von wiederum 50 Mio. DM fortzusetzen. Das bislang nahezu ausschließlich von Deutschland finanzierte Programm der IAO zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC = International Programme on the Elimination of Child Labour) fördert derzeit Maßnahmen in acht Ländern (Brasilien, Kenia, Türkei, Indien, Thailand, Indonesien, Pakistan und den Philippinen). Insgesamt handelt es sich um über 200 Einzelprojekte (siehe auch E 2).

5.9 Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung

Die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung ist ein wichtiges Anliegen der Politik, auch in den Außenbeziehungen. Die Bundesregierung hat sich mit Nachdruck für die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingesetzt.

Im Rahmen der EU hat die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich im Mai 1994 eine Initiative gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angeregt, die der Europäische Rat in Korfu am 24./25. Juni 1994 aufgegriffen hat. Zur Vorbereitung einer umfassenden Strategie der Union zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wurde eine unabhängige Beratende Kommission gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingesetzt, deren Aufgabe es war, Empfehlungen für die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zur Förderung von Toleranz und Verständnis gegenüber Ausländern und des friedlichen Zusammenlebens mit ihnen auszuarbei-

ten. Vorsitzender der Beratenden Kommission ist der Vorsitzende des Europäischen Jüdischen Kongresses, Jean Kahn, Deutsches Mitglied ist Uta Würfel. Im Mai 1995 hat die Beratende Kommission dem Allgemeinen Rat ihren Schlußbericht mit über 100 Empfehlungen vorgelegt. Zu den wichtigsten Vorschlägen gehören u. a. die Einfügung einer Gemeinschaftskompetenz in den Unionsvertrag zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Einführung eines freiwilligen Europäischen Sozialen Jahres und die Einrichtung eines Europäischen Beobachtungsinstituts für rassistische und fremdenfeindliche Phänomene. Am 5. Oktober 1995 hat der Rat der Arbeits- und Sozialminister eine Entschließung zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verabschiedet, in der insbesondere die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung im Beschäftigungs- und Sozialbereich durchzuführen. Am 23. Oktober 1995 hat auch der Rat der Bildungsminister eine Entschließung über die Antwort des Bildungswesens auf die Probleme des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit verabschiedet. Die Verabschiedung einer umfassenden Strategie gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ist für den Europäischen Rat in Madrid im Dezember 1995 vorgesehen.

Zuvor hatten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats auf ihrem Gipfeltreffen am 8./9. Oktober 1993 in Wien einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz beschlossen. Er umfaßt insbesondere die Durchführung einer Jugendkampagne sowie die Schaffung eines Ausschusses von Regierungssachverständigen – der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz. Die Bundesregierung wirkt bei der Implementierung mit und hat die Jugendkampagne in Deutschland organisatorisch und finanziell unterstützt. Aufgabe der Kommission ist es, die Gesetzgebung und andere Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz sowie deren Wirksamkeit zu untersuchen, weitere Maßnahmen vorzuschlagen, allgemeine Empfehlungen zu formulieren und die internationalen Instrumente darauf zu untersuchen, ob sie verstärkt werden können. Die Kommission hat inzwischen umfangreiches rechtsvergleichendes Material gesammelt. Bei der Untersuchung der in den einzelnen Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen und der Prüfung deren Wirksamkeit ist sie weit fortgeschritten. Die Kommission hat vorgeschlagen, das Diskriminierungsverbot in Artikel 14 der EMRK durch ein Zusatzprotokoll zu verstärken. Die Bundesregierung wird diesen Vorschlag prüfen.

Im Rahmen der VN unterstützt die Bundesregierung das Engagement der Staatengemeinschaft zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. So hat sie auch die Einsetzung eines „Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission zu zeitgenössischen Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verwandten Formen von Intoleranz" befürwortet. Sein Mandat gilt für drei Jahre und erstreckt sich bis zum Frühjahr 1996. Der zum Sonderberichterstatter bestellte beninische Jurist Maurice Glélé-Ahanhanzo berichtet an die MRK und die GV. 1994 hat er die USA und 1995 Brasilien, Deutschland und Frankreich besucht (siehe E 6). Eine Reise nach Großbritannien ist für Ende 1995 geplant.

D. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Welt

Neben krisenhaften Situationen mit furchtbaren Menschenrechtsverletzungen wie in Ruanda oder im ehemaligen Jugoslawien hat es im Berichtszeitraum leider in allen Erdteilen wieder ein an Quantität und Schwere inakzeptables Aufkommen von Menschenrechtsverletzungen gegeben. Der hohe Grad der Anteilnahme der Öffentlichkeit, nicht nur in Deutschland, zeigt, wie brennend dieses Problem ist. Es bleibt eine ernste Herausforderung an die Staatengemeinschaft und zeigt die Notwendigkeit verstärkter Prävention.

Sowohl beim Ausbau des Menschenrechts-Instrumentariums als auch durch konkrete Maßnahmen fördert die Bundesregierung deshalb in besonderem Maße den präventiven Menschenrechtsschutz. Dies wurde z.B. bei den Aktivitäten im Rahmen der OSZE (siehe C 1.6.1) und des Menschenrechts-Hochkommissars (siehe C 4) beschrieben. Neben diesen stark mit präventiver Diplomatie verquickten Aufgaben des Menschenrechtsschutzes ist langfristig die Förderung von Menschenrechtserziehung (siehe C 5.5) und Demokratisierung (siehe D 1.2) zur Vermeidung von Menschenrechtsdefiziten ausschlaggebend. Das breite Feld der Entwicklungszusammenarbeit, sei es multilateral wie die Beratenden Dienste der VN (siehe C 3.2) oder bilateral wie die unten (D 1.3) beschriebenen deutschen Leistungen, wird deshalb zunehmend auf die Förderung der Menschenrechte ausgerichtet.

1. Das Arsenal der Maßnahmen

1.1 Dialog, Konsultationen, Demarchen, Erklärungen und Beschlüsse

Ziel jeder Menschenrechtspolitik ist der effektive Schutz der Würde und der Rechte des Menschen. Dabei ist es oft nötig, die Regierungen öffentlich an den Pranger zu stellen, die Menschenrechte verletzen. Wenn ein solches Vorgehen weniger effektiv erscheint oder dem Betroffenen schaden würde, ist

eine diskrete Politik vorzuziehen. Auf jeden Fall muß eine wirksame Menschenrechtspolitik den Realitäten Rechnung tragen. In Ländern, in denen eine menschenrechtliche Tradition noch nicht besteht, ist der umfassende Schutz aller Menschenrechte nicht ohne Übergang zu verwirklichen. Die Bundesregierung wirkt deshalb darauf hin, das Interesse für die Menschenrechte sowie das Bewußtsein für ihre Bedeutung weltweit zu fördern. Hierbei bilden Dialog und Konsultationen, gerade auch mit Regierungen, die Menschenrechtsdefizite zu verantworten haben, ein wichtiges Mittel, insbesondere mit dem Ziel langfristiger Erfolge. Zur Beschreibung weiterer Maßnahmen wie bilaterale oder EU-Demarchen und Erklärungen sowie Resolutionen multilateraler Gremien siehe den 2. Menschenrechtsbericht. Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung auf das ganze Arsenal der Maßnahmen zurückgegriffen. Insgesamt wurden die Aktivitäten gesteigert, weil die Anlässe leider eher zugenommen haben.

Bei allen diesen verschiedenen Maßnahmen ist für den Erfolg letztlich ausschlaggebend, ob die jeweilige Regierung aufgrund von Einsicht oder Druck, kurzfristig oder im Wege langfristiger Systemveränderungen Menschenrechtsschutz tatsächlich gewährt. Dabei ist die Einflußmöglichkeit seitens der Bundesregierung auch wesentlich abhängig von der Qualität der bilateralen Beziehungen oder den Beziehungen der EU zum jeweiligen Staat. Maßnahmen im gesamten Gebiet der Außenbeziehungen können deshalb – soweit sie von der Außenpolitik der Bundesregierung beeinflußbar sind – von Bedeutung sein.

1.2 Demokratisierungshilfe

Angesichts einer zunehmenden Beachtung von Menschenrechten und Demokratisierungsprozessen hat das Thema der Demokratisierungshilfe international stark an Bedeutung gewonnen. Bei der Demokratisierungshilfe ist zu unterscheiden zwischen langfristig angelegten strukturbildenden Vorhaben (siehe D 1.3) und kurzfristigen Maßnahmen, die insbesondere auf die technische Vorbereitung und Unterstützung von Wahlen abzielen. Demokratisierungshilfe wird in der Regel im Einverständnis mit der im Amt befindlichen Regierung gewährt. Sie soll Demokratisierungsprozesse erleichtern, sie kann sie aber nicht erzwingen. Es werden vielmehr Eigenanstrengungen der betroffenen Länder unterstützt. Die Demokratisierungshilfe darf sich nicht in aktuelle innenpolitische Auseinandersetzungen einmischen; eine Parteinahme wird vermieden. Bei der Unterstützung von Wahlen und Abstimmungen sollte erkennbar sein, daß sie den Wählern echte Alternativen und eine freie Wahl ermöglichen, bei der nicht zu befürchten ist, daß die Ergebnisse manipuliert sind. Tritt letzeres dennoch ein, sollte dies beim Geberverhalten seinen Niederschlag finden.

Wahlbeobachtung und Wahlhilfe stellen Bereiche der Demokratisierungshilfe dar. Während Wahlbeobachtung im wesentlichen die Anwesenheit von nationalen und internationalen Beobachtern während und unmittelbar nach dem eigentlichen Wahlprozeß bedeutet, kann Wahlhilfe bereits lange vor dem Wahltag einsetzen und eine Vielzahl von Hilfsleistungen technischer und beratender Art umfassen.

Die Zahl der Wahlhilfe- und Wahlbeobachtungsersuchen an die VN, die OSZE, die EU, aber auch an die OAS ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen.

Vielen dieser Anfragen konnte von deutscher Seite entsprochen werden.

Beispielhaft kann hier die Entsendung von 31 deutschen Wahlbeobachtern zu den russischen Wahlen 1993 genannt werden. 1994 wurden dann wiederum 27 deutsche Wahlbeobachter im Rahmen einer gemeinsamen Aktion der EU zu den russischen Wahlen 1994 entsandt.

Einen weiteren Höhepunkt markierten die ersten freien und umfassenden Parlamentswahlen in Südafrika im Jahre 1994. Von deutscher Seite nahmen 27 Wahlbeobachter ebenfalls als Teil einer gemeinsamen Aktion der EU daran teil. Deutschland engagierte sich darüber hinaus bei der umfassenden Information der Wahlberechtigten über ihre demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten.

Unter deutscher EU-Präsidentschaft wurde anläßlich der ersten demokratischen Wahlen in Mosambik am 27./28. Oktober 1994 eine Wahlbeobachtermission von insgesamt 200 Wahlbeobachtern, darunter 27 Kurzzeit- und vier Langzeitbeobachter sowie zwei „Heads of Mission" von deutscher Seite, entsandt. Die EU-Beobachter wurden in die VN-Wahlbeobachtung integriert.

Darüber hinaus nahmen deutsche Wahlbeobachter an zahlreichen Wahlen vor allem in Afrika und den mittel- und osteuropäischen Staaten teil.

Der Haushalts- und der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages haben das Demokratisierungshilfeprogramm der Bundesregierung nachdrücklich begrüßt und der Verwendung von Mitteln aus dem Titel der Ausstattungshilfe hierfür zugestimmt. Mit einem Betrag von 27 Mio. DM im Dreijahresprogramm 1992 bis 1994 ist die deutsche Demokratisierungshilfe im Vergleich zu den anderen Gebern eher bescheiden gewesen. Für den Zeitraum 1995 bis 1998 sind 28 Mio. DM vorgesehen.

Die bisherige Ausstattungshilfe wird auch weiterhin zu einem Instrument zur Unterstützung von Friedens- und Demokratisierungsprozessen weiterentwickelt: die Ausstattungshilfe 1995 bis 1998 verfolgt noch stärker als in der Vergangenheit das Ziel, Demokratisierungsprozesse, Achtung der Menschenrechte und rechtsstaatliche Entwicklungen in Ländern der Dritten Welt und Mittel- und Osteuropas zu fördern. Im Bereich Demokratisierungshilfe geschieht dies durch Unterstützung administrativer und technischer Vorbereitung demokratischer Wahlen, Entsendung von Wahlbeobachtern und Lieferung technischer Einrichtungen und Literatur an Parlamente in neuen Demokratien. Die Ausstattungshilfe für ausländische Streitkräfte dient der Wahrnehmung gesellschaftlicher und entwicklungspolitischer Aufgaben in Bereichen wie Gesundheitsversorgung

durch Militärkrankenhäuser und -sanitätsstationen, Infrastrukturverbesserungen durch Straßen- und Brückenbau, Fernmeldewesen, Bewältigung von Naturkatastrophen, Flüchtlingsversorgung. Für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Staatswesens ist der Bereich „Innere Sicherheit" von essentieller Bedeutung. Die polizeiliche Ausstattungshilfe leistet ihren Beitrag auf diesem Gebiet durch Materiallieferungen, Beratung, Aus- und Fortbildung. Neben der Vermittlung von Fachwissen sind Aus- und Fortbildungsmaßnahmen verstärkt auf die Beachtung der Menschenrechte und rechtsstaatliches Verhalten im Polizeieinsatz ausgerichtet.

Die Bundesregierung hat in Zusammenarbeit mit politischen Stiftungen und der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) Aus- und Fortbildungsveranstaltungen zur Förderung des demokratischen Gedankens durchgeführt. Längerfristige Maßnahmen der Demokratisierungshilfe, insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung des demokratischen Umfelds, werden auch weiterhin durchgeführt werden.

In der EU ist Demokratisierungshilfe inzwischen ebenfalls zu einem festen Tagesordnungspunkt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Die Kommission arbeitet an einem Überblick über Aktivitäten auf internationaler Ebene und Hilfestellungen für die Entscheidung der EU-Partner über die Gewährung von Wahlhilfe. Ziel der Behandlung des Themas ist es, zu einer stärkeren Koordinierung der Wahlhilfe- und der Wahlbeobachtungsaktivitäten der EU und ihrer Mitgliedsländer zu gelangen.

Die Beispiele Mosambik und Südafrika zeigen, daß sich die Demokratisierungshilfe zu einem bedeutenden Instrumentarium entwickelt hat. Es ist davon auszugehen, daß sie z. B. angesichts der in Osteuropa anstehenden Reformprozesse und der Entwicklung im Nahen Osten auch weiterhin ein wichtiges Mittel sein wird, um die Achtung der Menschenrechte zu fördern.

1.3 Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

Um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, orientiert die Bundesregierung Art und Umfang ihrer Zusammenarbeit an Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern, die Grundvoraussetzungen für die Nachhaltigkeit der gemeinsamen Anstrengungen sind. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört die Beachtung der Menschenrechte, des weiteren die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtssicherheit, eine marktfreundliche und soziale Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns der Partnerregierungen.

Jedes dieser Kriterien wird anhand von bestimmten Indikatoren bei der Festlegung der Art und des Umfangs der Entwicklungszusammenarbeit bewertet. Indikatoren wie Freiheit von Folter, Rechte im Justizwesen, Religionsfreiheit, Minderheitenschutz stehen exemplarisch für die Menschenrechtslage eines Landes. Für sie gibt es keine starren Meßgrößen, die in jedem Fall erreicht oder übertroffen werden müssen. Vielmehr geht es um die Tendenz der Eigenanstrengungen in einem Land unter Berücksichtigung seiner Gesamtsituation und des Handlungsspielraums der Regierung.

In der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland hat die Orientierung an diesen Kriterien dazu geführt, daß die Mittel für verschiedene Länder gesteigert, für andere verringert wurden. (So wurde z. B. im Berichtszeitraum aufgrund der drastischen Verschlechterung der Menschenrechtslage die Entwicklungszusammenarbeit mit Sierra Leone eingestellt, hingegen bereits früher eingestellte oder reduzierte Entwicklungszusammenarbeit mit Sri Lanka, Togo, Malawi und Haiti aufgrund der Verbesserung der Situation in diesen Ländern wieder aufgenommen bzw. verstärkt.) Wesentlich ist jedoch, daß die Kriterien nicht nur für den Umfang, sondern auch für die Art der Entwicklungszusammenarbeit maßgebend sind. Das heißt einerseits, daß sich die Bundesregierung mit zahlreichen Staaten trotz Defiziten bei den Rahmenbedingungen um eine Kooperation bemüht, die zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und Armutsminderung beiträgt. Es heißt andererseits, daß die Kriterien auch Aktionsfelder der Kooperation sind und dazu führen sollen, Maßnahmen zu identifizieren und mitzufinanzieren, die direkt zur Verwirklichung von Menschenrechten, zu mehr Partizipation der Bevölkerung und zu mehr Rechtsstaatlichkeit beitragen. Im Gegensatz zur kurzfristigen, wie unter D 1.2 beschriebenen Demokratisierungshilfe, die auf die technische Vorbereitung und Unterstützung von Wahlen abzielt, beinhalten die Beiträge zur Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen und der Menschenrechtslage im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit längerfristige strukturbildende Maßnahmen der Demokratisierung und Menschenrechtsverwirklichung. Sie umfassen entsprechende, aus öffentlichen Mitteln unterstützte gesellschaftliche Vorhaben von NRO, insbesondere der politischen Stiftungen, der Kirchen und der „Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung" (DSE). Beispiele für Maßnahmen dieser Art sind Rechtsberatungsprogramme, die Förderung von Menschenrechtsbeauftragten, die Unterstützung von Menschenrechtseinrichtungen sowie Aus- und Fortbildungsveranstaltungen zur Förderung des demokratischen Gedankens. Zur Verbesserung der Menschenrechtslage und zur Befriedung tragen auch Maßnahmen zur Demobilisierung und Integration von (Ex-)Soldaten bei.

Weil Menschenrechte und politische Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern zu zentralen Kriterien für die Zusammenarbeit erhoben wurden, sind sie außerdem regelmäßig Bestandteil des Dialogs bei Konsultationen und Regierungsverhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit. Die Bereitschaft vieler Staaten des Südens, beim Schutz der Menschenrechte zusammenarbeiten zu wollen, steigt. Auf der UNCTAD VIII-Konferenz hat die Staatengemeinschaft einen wachsenden Konsens über die stimulierende Kraft festgestellt, welche die Beachtung der Menschenrechte Kreativität, Innovation

und Initiativen geben kann, womit alle Menschenrechte nicht nur zu einem moralischen Imperativ, sondern auch zu einem wichtigen Entwicklungsfaktor werden.

1.4 Andere Bereiche

Auch in anderen Bereichen der bilateralen Beziehungen ist die Beachtung der Menschenrechte fester Bestandteil der Entscheidungen der Bundesregierung. Insbesondere die restriktive Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung berücksichtigt sowohl im Bereich des Außenwirtschaftsrechts als auch des Kriegswaffenkontrollrechts das Kriterium der Menschenrechtslage im Empfängerland. In den politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern von 1982 ist ausdrücklich festgehalten, daß eine Ausfuhrgenehmigung nicht erteilt werden darf, wenn die innere Lage des Importlandes dem entgegensteht. Für die Beurteilung der inneren Lage kommt es vor allem darauf an, ob das Empfängerland eine rechtsstaatliche Struktur besitzt oder ob dort in totalitärer und menschenrechtsverletzender Weise politische Unterdrükkung stattfindet.

Die Partner in der EU haben sich ebenfalls verpflichtet, das Menschenrechtskriterium bei Entscheidungen über Waffen- und Dual-use-Güter-Exporte zu beachten. Es ist außerdem eines der Kriterien, das die Mitgliedstaaten der OSZE bei Entscheidungen über Waffentransfers als verbindlich ansehen. Jeder Mitgliedstaat der OSZE wird Transfers vermeiden, von denen angenommen werden könnte, daß sie zur Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten benutzt werden.

1.5 Aktionsgemeinschaft der Europäer

Die zahlreichen kritischen Interventionen, zu denen Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt im Berichtszeitraum Anlaß gaben, wurden weiterhin häufig und mit steigender Tendenz zusammen mit den europäischen Partnern – in Europa im Rahmen der menschlichen Dimension auch in der OSZE – durchgeführt. Auch im Rahmen der VN – insbesondere bei den Sitzungen der MRK – steigt die Zahl der gemeinsamen EU-Interventionen bzw. Resolutionsentwürfe. So hat die EU-Präsidentschaft auf der 50. bzw. der 51. Tagung der MRK jeweils neun Interventionen im Rahmen der Plenardebatte vorgetragen und fünf bzw. zehn Resolutionsentwürfe eingebracht. Von November 1993 bis Oktober 1994 hat die EU durch die Präsidentschaft in 90 Fällen zu aktuellen Menschenrechtsfällen öffentlich Stellung genommen und in 66 Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch die Präsidentschaft oder die Troika demarchiert. Die Verbesserungen im normativen Bereich (vgl. C 1.6.2) haben die Voraussetzungen hierfür geschaffen. (Zahlen der EU für den folgenden Zwölfmonatszeitraum lagen noch nicht vor.) Deutschland hat zunehmendes gemeinschaftliches Handeln in der EU nachdrücklich gefördert und bei der Erarbeitung dieser Politik und ihrer Umsetzung maßgeblich mitgewirkt.

2. Schwerpunkte

2.1 Europa

Europa stand im Berichtszeitraum weiterhin wegen zwei Schauplätzen von Menschenrechtsverletzungen im Zentrum der Bemühungen der Bundesregierung um besseren Menschenrechtsschutz: das ehemalige Jugoslawien und Tschetschenien. So hat sie, gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, von November 1993 bis Oktober 1995 in insgesamt 50 Erklärungen zur Situation der Menschenrechte in Europa, einschließlich der früheren Sowjetunion, Stellung bezogen und in 49 Fällen demarchiert.

Die Bundesregierung hat sich seit Beginn der kriegerischen Auseinandersetzungen (Juni 1991) im ehemaligen Jugoslawien für die Opfer der in ihrem Gefolge verübten Menschenrechtsverletzungen eingesetzt und sich sowohl im multilateralen Rahmen als auch bilateral um die Beendigung dieser Menschenrechtsverletzungen bemüht. Deutschland hat mehr Bürgerkriegsflüchtlinge als alle anderen europäischen Länder zusammen aufgenommen (350 000 von 603 580; Quelle: UNHCR 3/95). Zugleich hat sich Deutschland immer wieder bei seinen europäischen Partnern für eine größere Aufnahmebereitschaft eingesetzt.

Seit dem 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung hat sich nichts Grundlegendes an der Menschenrechtssituation in Bosnien geändert. Insbesondere in den serbisch kontrollierten Gebieten von Bosnien und Herzegowina ist es im Berichtszeitraum immer wieder zu besonders schweren Menschenrechtsverletzungen gekommen. Die Bundesregierung hat diese Menschenrechtsverletzungen wiederholt verurteilt und insbesondere die systematischen Vergewaltigungen von Mädchen und Frauen als äußerst entwürdigend und menschenverachtend bezeichnet. In ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nordbosnien hat die Bundesregierung das Thema mehrfach in der EU zur Sprache gebracht und u.a. die spanische Präsidentschaft im August 1995 gebeten, das Thema der Vertreibungen in Nordbosnien und Serbien mit dem serbischen Präsidenten Milosevic aufzunehmen. Weiter hat sie das Oberhaupt der serbisch-orthodoxen Kirche gebeten, seinen mäßigenden Einfluß auf die bosnischen Serben geltend zu machen. Sie steht mit dem katholischen Bischof von Banja Luka in Verbindung, um an Informationen über die Entwicklung vor Ort zu gelangen.

Im Zusammenhang mit der Vertreibung der nichtserbischen Bevölkerung aus den VN-Schutzzonen Srebrenica und Zepa hat die Bundesregierung die Befassung des VN-Sicherheitsrates veranlaßt. 1994 hat die Bundesregierung wiederholt im Troika-Format bei den Behörden in Belgrad demarchiert und die Einstellung der ethnischen Vertreibungen durch die bosnischen Serben gefordert.

Die Bundesregierung leistet umfangreiche Hilfe für die Betroffenen vor Ort. Darüber hinaus unterstützt sie die etwa 300 000 bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge, die gegenwärtig in Deutschland leben.

Im Zusammenhang mit den Militäraktionen der kroatischen Regierung zur Reintegration der serbisch besetzten Gebiete ist es internationalen Berichten zufolge zu teilweise schweren Übergriffen gegen die in Kroatien lebenden Serben gekommen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung gemeinsam mit ihren Partnern in der EU mit großem Nachdruck an die kroatische Regierung appelliert, alles zu tun, um Übergriffe zu beenden und ihre Zusage zur Schaffung eines Menschenrechtsgerichtshofes einzulösen.

Die schwierige Lage der nichtserbischen Volksgruppen in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) hat sich weiter verschlechtert, nachdem die KSZE/OSZE-Langzeitmission in Kosowo, Sandzak und Wojwodina seit Juni 1993 nicht mehr im Land tätig werden durfte. Die Bundesregierung steht in regelmäßigem Informationskontakt mit Vertretern der betroffenen nationalen und ethnischen Gemeinschaften und setzt sich für eine Lösung der Problematik im Rahmen der Internationalen Jugoslawienkonferenz in Genf ein.

Deutschland hat auf der 49. GV sowie auf der 51. Tagung der MRK einen Resolutionsentwurf zur Menschenrechtssituation in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) miteingebracht. Mit letzterer Resolution wurde das Mandat des Sonderberichterstatters um ein weiteres Jahr verlängert. Die Bundesregierung bedauert, daß der Sonderberichterstatter Tadeusz Mazowiecki sein Mandat im Juli 1995 zurückgegeben hat. Auf Vorschlag der Bundesregierung hat der Vorsitzende der MRK Ende September 1995 die finnische Politikerin Elisabeth Rehn zur neuen Sonderberichterstatterin ernannt. Die Bundesregierung hat Anfang 1995 die Arbeit des Sonderberichterstatters, die nur zum Teil aus dem regulären Budget der VN finanziert werden kann, mit einem freiwilligen Beitrag von 100 000 DM unterstützt.

Aus dem von der Bundesregierung organisierten Verfahren zur Befragung von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien gingen bislang rund 150 Rückläufe ein, die sowohl an den Sonderberichterstatter als auch an die Bassiouni-(früher: Kalshoven-)Kommission und, nach deren Auflösung, an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (siehe C 2.3) weitergeleitet wurden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung die Arbeit der Bassiouni-Kommission durch die Finanzierung der Arbeit zweier deutscher Juristen, die im Auftrag der Kommission Zeugen von Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien befragten, unterstützt.

Im Zuge des russischen Militäreinsatzes in Tschetschenien, der am 11. Dezember 1994 begann, hat die Bundesregierung mit besonders kritischer Aufmerksamkeit die Menschenrechtslage in der Russischen Föderation begleitet. Die unverhältnismäßige Gewaltanwendung ohne Rücksicht auf im Kampfgebiet lebende Zivilisten und Flüchtlinge sowie Übergriffe russischer Einheiten gegen die Zivilbevölkerung sind von der Bundesregierung frühzeitig, kontinuierlich und mit der gebotenen Deutlichkeit gegenüber der russischen Führung angesprochen worden, und zwar sowohl bilateral als auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Die Bundesregierung hat die russische Führung, gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, mit allem Nachdruck aufgefordert, den Konflikt ausschließlich mit friedlichen Mitteln auf dem Verhandlungsweg zu lösen. Sie stimmt dabei weiterhin voll mit der Bewertung des Deutschen Bundestages überein, wie sie in der einstimmigen Resolution zum Tschetschenien-Konflikt vom 20. Januar 1995 zum Ausdruck kommt.

Als EU-Präsidentschaft hat sich die Bundesregierung schon im Dezember 1994 für die Einschaltung der KSZE/OSZE zur Unterstützung politischer Lösungsbemühungen in diesem Konflikt eingesetzt. Sie unterstützt das Vorgehen des ungarischen Vorsitzes der OSZE, in dessen Folge am 25. April 1995 eine langfristige „Unterstützungsgruppe" von OSZE-Beobachtern ihre Arbeit in Grosny aufnehmen konnte. Zu den Aufgaben dieser Gruppe gehören insbesondere die Beobachtung der Menschenrechtslage, Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen, Unterstützung bei der Freigabe humanitärer Hilfe sowie die Förderung des Dialogs zwischen den Konfliktparteien. Die OSZE-Unterstützungsgruppe spielt eine wichtige Rolle bei dem seit dem 19. Juni 1995 in Gang gekommenen Verhandlungsprozeß in Tschetschenien, der mit der Unterzeichnung eines Militärabkommens am 30. Juli 1995 zu einer ersten Verständigung zwischen den Konfliktparteien führte. Die Bundesregierung fördert nachdrücklich die Arbeit der Unterstützungsgruppe; u. a. beabsichtigt sie die Entsendung eines deutschen Offiziers und später eines deutschen Diplomaten. Bemerkenswert ist, daß die Russische Föderation mit der OSZE-Unterstützungsgruppe erstmals eine Mission einer internationalen Organisation zur Schlichtung eines inneren Konflikts auf ihrem Territorium zugelassen hat.

Die Bundesregierung hat, gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, auf der 51. Tagung der MRK in Genf erfolgreich darauf hingewirkt, daß die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien in einer Erklärung des Vorsitzenden der Kommission angesprochen wurden. Die Präsidentschaft der EU ist auf dieser Tagung in ihrer Rede zur Menschenrechtslage in aller Welt ebenfalls auf die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien eingegangen.

Die Bundesregierung hat die Menschenrechtslage in der Türkei, auch im Zusammenhang mit der ungelösten Kurdenfrage, wie in den Vorjahren aufmerksam verfolgt. Neben dem Einsatz in konkreten Einzelfällen hat sie sich für eine generelle Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei eingesetzt, einschließlich entsprechender Gesetzes- und Verfassungsreformen, besonders hinsichtlich der Sicherung des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Sie unterstützt die Forderung nach Verkürzung der bis zu 30-tägigen Haftzeit ohne Kontakt zur Außenwelt und ohne freie anwaltliche Vertretung. Die Bundesregierung hat der türkischen Regierung im Hinblick auf Defizite bei der Einhaltung der Menschenrechte im Polizeibereich Unterstützung bei der Aus- und Fort-

bildung der türkischen Polizei angeboten. Sie hat die Türkei aufgefordert, eine Expertenmission der OSZE einzuladen und die unbehinderte Arbeit von NRO zu ermöglichen.

Am 15. März 1995 fand im Deutschen Bundestag eine Anhörung zur Menschenrechtslage in der Türkei statt.

Der Einsatz der Bundesregierung in Einzelfällen betraf vor allem Foltervorwürfe, Fälle von Verschwindenlassen, Strafverfahren aufgrund von Meinungsäußerungen und die Unterstützung von Menschenrechtsaktivisten. In Beantwortung zahlreicher Anfragen aus dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit hat die Bundesregierung die von ihr dabei unternommenen Schritten ausführlich erläutert.

2.2 Asien

Asien, der bevölkerungsreichste Erdteil, erhält durch seine wirtschaftliche Entwicklung wachsendes weltpolitisches Gewicht. Abweichend von anderen Regionen hat Asien noch keinen institutionalisierten regionalen Menschenrechtsschutz. Die Voraussetzungen für ein einheitliches Menschenrechtsverständnis sind wegen der kulturellen, historischen und entwicklungsmäßigen Unterschiede auch nur bedingt gegeben. Dennoch bemühen sich die asiatischen Staaten um einheitliche Menschenrechtspositionen, wie dies die Vorkonferenz der asiatischen Staaten zur MRWK im April 1993 in Bangkok und die Menschenrechtserklärung der ASEAN Interparliamentary Organization (AIPO) im September 1993 zeigen. Die Hinwendung asiatischer Regierungen zu Menschenrechtsthemen ist einerseits begrüßenswert, birgt andererseits aber auch die Gefahr der Herausbildung eines vom internationalen Standard verschiedenen Menschenrechtsverständnisses.

Die Bundesregierung war im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemüht, auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage in asiatischen Ländern hinzuwirken und Menschenrechtsverletzungen überall da entgegenzutreten, wo ihr solche bekannt wurden. Gleichzeitig kam es ihr darauf an, die betreffenden Länder für die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte mit dem Ziel langfristiger Verbesserungen zu gewinnen. Beide Ziele lassen sich nach Auffassung der Bundesregierung in der Regel am ehesten mit dem Mittel des Dialogs und der nichtöffentlichen Demarche erreichen. Vertreter der Bundesregierung haben jedoch in zahlreichen Fällen nicht gezögert, Menschenrechtsverletzungen oder die Verweigerung von Grundfreiheiten auch öffentlich anzuprangern und dies ungeachtet der Größe oder des internationalen Gewichts des betreffenden Landes. Der Bundesminister des Auswärtigen ebenso wie andere Regierungsvertreter haben in Gesprächen aus Anlaß von Besuchen Menschenrechtsfragen konkret angesprochen und dabei auch Listen von Opfern von Menschenrechtsverletzungen übergeben. Gerade auch mit Ländern Asiens hat die Bundesregierung spezielle Menschenrechtskonsultationen geführt.

Die Bundesregierung hat über ihre bilateralen Maßnahmen hinaus gemeinsam mit ihren Partnern in der EU auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage in einer Reihe von asiatischen Ländern gedrungen. So hat die EU von November 1993 bis Oktober 1995 in 16 Fällen zu Menschenrechtsfragen in diesen Ländern Stellung bezogen und in 16 Fällen demarchiert. Auf der 51. Tagung der MRK hat die EU durch ihre Präsidentschaft drei Resolutionsentwürfe zu Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern eingebracht (Iran, Myanmar, China).

Das 11. Außenministertreffen der EU und der ASEAN-Staaten, das während des deutschen EU-Vorsitzes am 22./23. September 1994 in Karlsruhe stattfand, wurde genutzt, um in der dort verabschiedeten Erklärung die gemeinsame Verpflichtung zur Förderung und Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten auf der Grundlage der Charta der VN, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Wiener Erklärung und des darin beschlossenen Aktionsprogrammes festzuschreiben. Die Außenminister der EU und der ASEAN-Staaten sprachen sich in der Gemeinsamen Erklärung für die umfassende Unterstützung einer erfolgreichen Umsetzung der Wiener Erklärung und des Aktionsprogrammes aus.

Im Falle Chinas werden bei allen offiziellen Kontakten mit der chinesischen Regierung Menschenrechtsfragen angesprochen. So hat sich der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes zur Vorbereitung der Chinareise von Bundeskanzler Kohl im November 1993 in China aufgehalten und dabei auch über die Menschenrechtsthematik Gespräche geführt. Auch bei dem Besuch des Bundeskanzlers selbst ist das Menschenrechtsthema wie auch beim Deutschlandbesuch des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng im Juli 1994 und beim Staatsbesuch des chinesischen Staatspräsidenten Jiang Zemin im Juli 1995 ausführlich erörtert worden. Mit seinem Empfang des Dalai Lama im Mai 1995 hat der Bundesminister des Auswärtigen die besondere Sorge der Bundesregierung über die Lage der Menschenrechte in Tibet verdeutlicht.

In ihrer Rede auf der 4. Weltfrauenkonferenz hat die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Achtung der Menschenrechte der Frau in China eingefordert und ihre Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß die Konferenz zur vollen Achtung der Menschenrechte in China beiträgt.

Mit der Verstärkung der Gesamtheit der Beziehungen zwischen Deutschland und China bzw. der EU hat der Menschenrechtsdialog sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU eine große Intensität gewonnen. Im November 1993 hat auf Anregung des Auswärtigen Amtes ein von der Friedrich-Naumann-Stiftung und der deutsch-chinesischen Juristenvereinigung organisiertes Menschenrechtssymposium stattgefunden, das einen nützlichen Beitrag zur Menschenrechtsdiskussion unter chinesischen Menschenrechtsexperten und Juristen geleistet hat.

Zwischen der EU und China ist – außerhalb des institutionalisierten Dialogs, bei dem ebenfalls über Menschenrechtsfragen gesprochen wird – ein eigenstän-

diger Menschenrechtsdialog vereinbart worden. Die erste Sitzung hat im Januar 1995 in Brüssel stattgefunden.

Die Bundesregierung begrüßt, daß sich die Regierung der Volksrepublik China der Behandlung von Menschenrechtsfragen in internationalen Fora und im bilateralen Dialog nicht entzieht, auch wenn sie dem allgemein akzeptierten Konzept der Universalität der Menschenrechte oft reserviert gegenübersteht. Die Bundesregierung drängt die chinesische Regierung, über ihre Bereitschaft zum Dialog hinaus auch konkrete Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage in China zu unternehmen.

Der Versuch der EU, die Menschenrechtssituation in China zum Gegenstand einer Resolution der MRK zu machen, ist 1995 wie in den Jahren zuvor gescheitert. Gegen den Resolutionsentwurf wurde wie in den Vorjahren von China ein Nichtbefassungsantrag eingebracht, der jedoch zum ersten Mal zurückgewiesen werden konnte. Die Abstimmung über die Resolution selbst ging mit nur einer Stimme zugunsten Chinas aus. Die EU wertet als Erfolg, daß diese Abstimmungsniederlage äußerst knapp ausfiel und die Resolution zum ersten Mal inhaltlich behandelt werden konnte, obwohl die Volksrepublik China im Vorfeld der Tagung mit starkem Druck für ihre Position geworben hatte.

Bei allen Gesprächen mit Vietnam auf politischer Ebene bringt die Bundesregierung die Menschenrechtslage und einzelne Menschenrechtsfälle zur Sprache. Grundlage für den Menschenrechtsdialog ist die Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen und seinem vietnamesischen Kollegen Cam vom April 1993, einen kontinuierlichen Austausch in Menschenrechtsfragen zu pflegen. Auf dieser Basis hat der Koordinator für Menschenrechtsfragen des Auswärtigen Amtes im November 1993 ausführliche Gespräche mit Regierungsvertretern in Hanoi geführt. Die Gesprächspartner reagierten auf dieses Angebot zu Dialog und Zusammenarbeit aufgeschlossen, so daß es möglich war, Menschenrechtsdefizite ausführlich zu erörtern und unsere Besorgnisse und Anregungen vorzubringen. Darüber hinaus ist es im Zuge der Unterzeichnung des deutsch-vietnamesischen Rückübernahmeabkommens am 21. Juli 1995 zu einer schriftlichen Zusage der vietnamesischen Seite gekommen, daß „sie entsprechend ihrer humanen Politik auf eine Strafverfolgung von Rückkehrern wegen ihrer unerlaubten Ausreise und ihres unerlaubten Aufenthaltes in Deutschland verzichtet".

Die Bundesregierung setzt sich regelmäßig dafür ein, daß die Menschenrechtssituation in Myanmar in der GV und in der MRK behandelt wird. Auf der 51. Tagung der MRK hat sie mit ihren Partnern in der EU einen Resolutionsentwurf zur Menschenrechtssituation in Myanmar eingebracht, der die Regierung von Myanmar auffordert, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sicherzustellen. Die Präsidentschaft der EU ist in ihren Menschenrechtsreden auf der 49. GV bzw. auf der 51. Tagung der MRK auf die Menschenrechtsverletzungen in Myanmar eingegangen.

Mit der Aufhebung des fast sechs Jahre andauernden Hausarrests der Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi am 10. Juli 1995 hat die Regierung Myanmars einer von der Bundesregierung zusammen mit ihren Partnern in der EU nachdrücklich erhobenen Forderung entsprochen. Die EU hat dies in einer öffentlichen Erklärung positiv gewürdigt, aber gleichzeitig weitere Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage angemahnt.

Zu Indonesien nutzt die Bundesregierung Begegnungen auf allen Ebenen wie auch bilaterale und multilaterale Verhandlungen, um gegenüber der Regierung auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage in Indonesien und Ost-Timor zu drängen. Es geht ihr dabei nicht nur um das Aufgreifen von Einzelfällen, sondern auch um einen Menschenrechts- und Wertedialog insgesamt.

In ihren Gesprächen mit Präsident Suharto und Außenminister Alatas im April 1995 in Bonn haben der Bundeskanzler und der Bundesminister des Auswärtigen nachdrücklich die menschenrechtliche Lage in Indonesien und Ost-Timor angesprochen und dabei darauf hingewiesen, daß eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung Indonesiens mit einer Verbesserung der Menschenrechte einhergehen müsse.

Die deutsche Delegation bei der Menschenrechtskommission war maßgeblich daran beteiligt, daß auf der 50. und 51. Tagung der MRK die Menschenrechtssituation in Ost-Timor in einer Erklärung des Kommissionsvorsitzenden angesprochen wurde.

Bilateral steht die Bundesregierung in einem regelmäßigen Dialog über Menschenrechtsfragen mit der indonesischen Regierung. So führte der Koordinator für Menschenrechtsfragen des Auswärtigen Amtes im November 1993 und im Januar 1995 Gespräche mit der indonesischen Regierung.

Seit Wiedereinführung der Demokratie nach den Parlamentswahlen vom Februar 1991 sind in Bangladesh keine gravierenden – der dortigen Regierung zuzuschreibenden – Menschenrechtsverletzungen mehr aufgetreten.

Der Bundesminister des Auswärtigen hat sich für die Schriftstellerin Taslima Nasreen eingesetzt, die nach einer EU-Demarche in Dhaka (Juni 1994) und einem Appell des Ministerrats der EU an die Regierung von Bangladesh (Juli 1994) Aufnahme in Europa und ein DAAD-Stipendium in Berlin erhielt. Die EU beobachtet weiterhin mit großer Aufmerksamkeit die Entwicklung der Lage der Ethnien in den Chittagong Hill Tracts und die Repatriierungsmaßnahmen für Flüchtlinge aus Indien und Myanmar.

Zu Indien galt die Sorge der Bundesregierung im Berichtszeitraum besonders der Menschenrechtslage in Kaschmir sowie dem Problem der Kinderarbeit.

Im Berichtszeitraum gab es im bilateralen Verhältnis eine Reihe von hochrangigen Besuchen, bei denen durchweg Menschenrechtsfragen eine wichtige Rolle spielten (so insbesondere bei den Bonn-Besuchen von Premierminister Rao im Februar 1994 und von Außenminister Mukherjee im Juli 1995 sowie bei der

Indienreise des Bundesministers des Auswärtigen im Juli 1994). Neben allgemeinen Mahnungen zu genauerer Beachtung der Menschenrechte wurden – u. a. von Amnesty International vorgeschlagene – Einzelfälle angesprochen. In einigen Fällen konnte Abhilfe geschaffen werden. Insgesamt bedarf die Menschenrechtslage in Kaschmir weiterer durchgreifender Verbesserungen. Die EU hat dies in ihren Memoranden zur 49. und 50. GV unmißverständlich klargestellt. Im März 1994 und im Mai 1995 hat sich die EU-Botschafter-Troika (beide Male unter Einschluß des deutschen Botschafters) in mehrtägigen Reisen ein eigenes Bild von der Lage in Kaschmir verschafft. Ein wichtiger Erfolg deutscher und europäischer Menschenrechtspolitik ist die Tatsache, daß die indische Regierung nach jahrelangen Verhandlungen im Juni 1995 dem IKRK Arbeitsmöglichkeit in Kaschmir (Gefangenenbetreuung u. a.) zugesagt hat.

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum die Einführung des „rugmark"-Teppichsiegels gefördert. Es soll dem Teppichkäufer Sicherheit verschaffen, daß er kein auf Ausbeutung von Kindern zurückgehendes Produkt erworben hat. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat das Thema Kinderarbeit während seiner Indienreise (April 1995) mit Nachdruck angesprochen.

Die Situation der Menschenrechte in Nepal hat sich seit Wiedereinführung der Demokratie im Jahre 1990 kontinuierlich verbessert. Im November 1994 fand nach den zweiten demokratischen Wahlen ein Regierungswechsel statt. Der Demokratisierungsprozeß in Nepal wurde – wie bei der vorhergehenden Wahl – wieder durch die Entsendung von deutschen Wahlbeobachtern unterstützt. Auch die infolge eines erfolgreichen Mißtrauensvotums seit 21. September 1995 im Amt befindliche neue Koalitionsregierung hat sich dem Schutz der Menschenrechte verschrieben. Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung zweimal bilateral, die EU einmal per Demarche über Haft- und Klagegründe von elf inhaftierten Christen nachgeforscht.

Aufgrund der bis zum Regierungswechsel im August 1994 alarmierenden Menschenrechtssituation in Sri Lanka hat die Bundesregierung in Colombo in Menschenrechtsangelegenheiten mehrfach demarchiert (im Berichtszeitraum insgesamt 14mal, außerdem viermal in EU-Troika-Format). Darüber hinaus ist diese Frage auch bei dem Besuch des srilankischen Außenministers in Bonn (Juni 1995) vom Bundesminister des Auswärtigen sowie bei den Besuchen des Staatsministers im Auswärtigen Amt (Dezember 1993) und von (im Berichtszeitraum insgesamt fünf) Delegationen des Deutschen Bundestages in Sri Lanka behandelt worden. Der Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages hat sich im Juni 1995 mit der Menschenrechtslage in Sri Lanka befaßt und die von der srilankischen Regierung ergriffenen Maßnahmen zum Schutze der Menschenrechte gewürdigt.

Die EU hat angesichts des Wiederaufflammens der Kampfhandlungen zwischen den srilankischen Regierungstruppen und den Separatisten in ihrer Erklärung vom 9. August 1995 nachdrücklich beide Seiten aufgerufen, Opfer unter der Zivilbevölkerung zu vermeiden.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit den übrigen EU-Partnern nachdrücklich für ein ordnungsgemäßes Verfahren für zwei in Pakistan zum Tode verurteilte Christen eingesetzt, die nicht zuletzt aufgrund der internationalen Proteste im Berufungsverfahren freigesprochen wurden. Anläßlich des Besuches des Bundespräsidenten in Pakistan (April 1995) wurde erneut das Interesse der Bundesregierung an pakistanischen Gesetzesinitiativen zur Einschränkung des Mißbrauchs des Blasphemieparagraphen unterstrichen.

Sowohl bilateral als auch zusammen mit den EU-Partnern unterstützt die Bundesregierung die pakistanische Regierung in ihren Bemühungen um Schutz der Minderheiten, Kinder und Frauen. Diese Problembereiche sowie Menschenrechtsverletzungen beim Strafvollzug waren auch Themen während des Besuches des Leiters der deutschen Delegation bei der MRK in Pakistan (August 1994).

Der Schutz von Minderheiten, namentlich von Christen und Ahmadis, wurde anläßlich der EU-(Troika)-Konsultationen unter deutschem Vorsitz (November 1994 in Bonn) erneut angemahnt.

Die Menschenrechtslage im Iran gibt unverändert Anlaß zu großer Besorgnis. Der von der Bundesregierung zusammen mit ihren Partnern in der EU auf der 49. GV bzw. auf der 51. Tagung der MRK eingebrachte, die Menschenrechtssituation im Iran kritisierende Resolutionsentwurf wurde wieder, wie in den Vorjahren, mit deutlicher Mehrheit angenommen. Die Bundesregierung setzt sich weiterhin nachdrücklich gegenüber dem Iran für eine Verbesserung der Menschenrechtslage im Iran ein. Sie hat auch wiederholt in bilateralen Kontakten, auch mit dem iranischen Außenminister, dieses Anliegen in den Vordergrund gestellt und dabei auch erneut eine Zusammenarbeit Irans mit dem SBE eingefordert. Der Iran hat seine Bereitschaft dazu erklärt.

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren insgesamt vier deutsch-iranische Menschenrechtsseminare finanziell und organisatorisch gefördert, an deren Vorbereitung u. a. Amnesty International und andere Menschenrechtsorganisationen beteiligt waren. An dem letzten Menschenrechtsseminar (November 94), das in Teheran stattfand, nahm auch ein Mitglied des Hohen Geistlichen Rats der deutschen Bahai teil. Hochrangige Wahrnahme sowie außerordentlich starke Publizität des letzten Menschenrechtseminars im Iran und die Tatsache, daß die iranische Regierung inzwischen einen Menschenrechtsbeauftragten ernannt hat und das iranische Parlament darüber hinaus offiziell einen Menschenrechtsausschuß ins Leben gerufen hat, sind Zeichen dafür, daß Iran Defizite auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkennt.

Menschenrechtsfragen sind ein wichtiger Bestandteil des kritischen Dialogs der EU mit dem Iran. Die Be-

mühungen zur Lösung des Falles Rushdie nehmen hierbei breiten Raum ein.

Mitte November 1995 hat sich die Bundesregierung durch den deutschen Botschafter in Teheran erneut nachdrücklich für den unter Hausarrest stehenden ehemaligen iranischen Vize-Premier Amir Entezam eingesetzt. Eine Besuchserlaubnis wurde in Aussicht gestellt. Das Amir Entezam-Komitee hat der Bundesregierung für die bisherige Unterstützung ausdrücklich gedankt. Die deutsche Botschaft in Teheran demarchiert in allen Menschenrechtseinzelfällen, die zur Kenntnis des Auswärtigen Amtes gelangen, gegenüber der iranischen Regierung.*)

2.3 Nahost

Die Menschenrechtslage in einer Reihe von arabischen Ländern und in dem noch unter israelischer Kontrolle stehenden Teil der Palästinensischen Gebiete hat auch nach 1993 immer wieder Anlaß zu großer Sorge und Kritik gegeben. Die EU hat in ihren Erklärungen in den VN-Menschenrechtsgremien auf die Probleme der Region hingewiesen. Von November 1993 bis Oktober 1995 hat sich die EU 16mal in öffentlichen Erklärungen zu Menschenrechtsverletzungen im Nahen Osten, Maghreb und Mashrek geäußert und 18mal demarchiert. Die positiven Entwicklungen im Nahost-Friedensprozeß lassen jedoch hoffen, daß sich auch die Menschenrechtslage in der Region verbessert. Dies gilt nach der Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen Vereinbarungen insbesondere für die Lage in den Palästinensischen Gebieten. Sie bot bisher und vor allem seit Beginn der palästinensischen Intifada im Dezember 1987 Anlaß zu ernster Besorgnis. Besonders hervorzuheben sind dabei die Mißachtung grundlegender Bestimmungen der IV. Genfer Konvention durch die israelische Besatzungsmacht.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit ihren europäischen Partnern auf den verschiedensten Wegen für die Achtung der Menschenrechte in den Palästinensischen Gebieten eingesetzt. Hierzu gehört auch die traditionell von der EU in der MRK eingebrachte Resolution zur israelischen Siedlungspolitik (so auch wieder auf der 50. und 51. Tagung der MRK). Besorgniserregend und konfliktverschärfend waren und sind jedoch vor allem die Terroranschläge von Extremisten gegenüber ihren eigenen Landsleuten und israelischen Bürgern in den Palästinensischen Gebieten und in Israel, die darauf zielen, den Friedensprozeß zunichte zu machen.

Die Lage der Menschenrechte im Irak bleibt weiterhin katastrophal. Dies belegt erneut der jüngste Bericht des SBE, van der Stoel. Die Bundesregierung, zusammen mit ihren Partnern in der EU, brachte daher auf der 49. GV und auf der 51. Tagung der MRK Resolutionsentwürfe ein, in denen die Menschenrechtssituation im Irak hart kritisiert wurde. Die Resolutionsentwürfe wurden in beiden Fällen mit überwältigender Mehrheit angenommen. Die bilateralen Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung sind begrenzt, da die deutsche Botschaft in Bagdad im Januar 1991 geschlossen wurde.

Die Menschenrechtslage in Saudi Arabien gibt Anlaß zur Sorge. Gravierend ist die Praxis der öffentlichen Hinrichtungen und Amputationen sowie die Möglichkeit der Untersuchungshaft auf unbestimmte Dauer ohne Gerichtsbeschluß.

Die öffentliche Enthauptung von vier türkischen Staatsangehörigen Ende August 1995 (wegen Schmuggels von Captagon-Tabletten) hat die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Menschenrechtslage im Lande geweckt. Die Staaten der EU haben gegenüber der saudischen Regierung ihre Sorge hinsichtlich der Verhängung und Vollstrekkung der Todesstrafe zum Ausdruck gebracht.

Die Menschenrechtslage in Algerien hat sich in den letzten zwei Jahren verschlechtert. Seit September 1993 sind über 30 000 Menschen politisch motivierten Gewalttaten zum Opfer gefallen.

Einen erheblichen Anteil an dieser Situation haben gewalttätige Islamisten. Während sie zunächst ihre Attentate auf Sicherheitskräfte und Repräsentanten des Staates bzw. des öffentlichen Lebens konzentrierten, werden inzwischen wahllos Attentate verübt. Davon sind seit Herbst 1993 auch Ausländer betroffen. Über 100 Ausländer wurden durch Anschläge radikaler islamistischer Gruppen getötet. Radikaler als die „Armée Islamique du Salut" (der militärische Arm der Islamischen Heilsfront FIS) geht die GIA („Groupement Islamique Armé") vor.

Auf staatlicher Seite werden vor allem Polizei und Streitkräften im Kampf gegen Islamisten und deren Anhängern Menschenrechtsverletzungen zum Teil eklatanter Art vorgeworfen. Menschenrechtsverletzungen werden häufig mit der Ausnahmesituation in Algerien gerechtfertigt. Die algerische Regierung hat mehrfach ihre Bereitschaft erklärt, gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Die EU hat wiederholt (zuletzt in ihrer Gemeinsamen Erklärung vom 23. Januar 1995) Gewalt als Mittel der Politik abgelehnt und zur Achtung der Menschenrechte aufgerufen.

2.4 Afrika

Die Menschenrechtslage in Afrika bot im Berichtszeitraum ein uneinheitliches Bild. Erfreulichen Entwicklungen wie in Südafrika, wo 1994 das System der Apartheid überwunden werden konnte, stehen schlimme Menschenrechtsverletzungen wie z. B. in Ruanda gegenüber, wo seit April 1994 Hunderttausende von Menschen ihr Leben verloren haben. Die EU hat von November 1993 bis Oktober 1995 67mal zu Menschenrechtsverletzungen in Subsahara-Afrika öffentlich Stellung genommen und in 39 Fällen demarchiert:

Sudan war wie schon in den beiden Jahren zuvor auch auf der 51. Tagung der MRK Gegenstand einer kritischen Resolution zur Lage der Menschenrechte

*) Abweichend vom Berichtszeitraum wurden wegen der besonderen Aktualität die Ereignisse im Iran und Nigeria auch im November berücksichtigt.

im Land. Wie in den Vorjahren hat die deutsche Delegation bei der MRK diese Resolution miteingebracht.

Die Bundesregierung führt gemeinsam mit ihren Partnern in der EU durch die Botschafter in Khartum einen regelmäßigen kritischen Dialog mit der sudanesischen Regierung. Darin werden vor allem Menschenrechts- und Minderheitenfragen, der Bürgerkrieg und die Behinderung der humanitären Hilfe erörtert. Die europäischen Länder drängen die sudanesische Regierung dabei nachdrücklich auf eine Verbesserung der Lage.

In Ruanda brach nach Vordringen der FPR-Truppen (Ruandische Patriotische Front) im April 1994 ein politisch und ethnisch motivierter Bürgerkrieg aus, in dessen Verlauf es bis zum Waffenstillstand am 18. Juli 1994 zum organisierten Völkermord an der Tutsi-Ethnie, aber auch zu Massakern an oppositionellen Hutu kam. Erhebliche Menschenrechtsverletzungen gab es auch seit Proklamierung der Tutsi-dominierten „Regierung der nationalen Einheit" am 19. Juli 1994.

Die Bundesregierung hat die Einsetzung eines Sonderberichterstatters auf der Sondersitzung der MRK zu Ruanda im Mai 1994 unterstützt. Das im Sommer 1994 vom Hochkommissar für Menschenrechte initiierte Projekt zur Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern nach Ruanda hat sie mit 313 000 DM gefördert und der Beobachtermission außerdem ein geeignetes Verwaltungsgebäude in Kigali zur Verfügung gestellt. Eine Aufstockung dieses Beitrages in Höhe von weiteren 500 000 DM wird derzeit geprüft.

Auch die EU hat sich an dem Menschenrechtsbeobachterprojekt beteiligt.

Nach den Ereignissen in Kibeho (Zwangsräumung eines Flüchtlingslagers unter Waffeneinsatz der ruandischen Armee) im April 1995 hat die Bundesregierung die ruandische Regierung mit Entschiedenheit auf deren Verantwortung hingewiesen. Der Beauftragte für Humanitäre Hilfe und Menschenrechtsfragen, Staatsminister Schäfer, stellte gegenüber dem ruandischen Botschafter klar, daß Auswirkungen auf unsere bilateralen Hilfen bei wiederholter grober Mißachtung der Menschenrechte nicht ausbleiben können. Deutschland hat als größter bilateraler Geber von EZ-Mitteln besonders enge Beziehungen, die zu zahlreichen ausführlichen Gesprächen mit der Regierung über Menschenrechtsthemen genutzt werden. Die EU verurteilt die Vorfälle in Kibeho ebenfalls und suspendierte vorübergehend einen Teil ihrer Hilfe.

Der Bundesminister des Auswärtigen hat sich anläßlich seines Besuches in Ruanda am 26. Juli 1995 ein Bild von der katastrophalen Lage der Inhaftierten im Gefängnis von Kigali gemacht. Er hat die ruandische Regierung ermahnt, ihre Anstrengungen zur Einhaltung der Menschenrechte zu intensivieren und aufgefordert, menschenwürdige Haftbedingungen zu schaffen und dem Aufbau des Justizwesens Priorität zu geben. Den auf diesem Gebiet tätigen NRO wurde deutsche Unterstützung für die Verbesserung der Situation der Gefangenen zugesagt. Gegenüber den VN, der EU und im Ressortkreis hat sich der Bundesminister des Auswärtigen für konzertierte Aktionen auf diesen Sektoren eingesetzt.

An dem vom VN-Sicherheitsrat 1994 beschlossenen und von der EU im Gemeinsamen Standpunkt zu Ruanda vom 24. Oktober 1994 begrüßten Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda zur Verurteilung von Verstößen gegen die Menschlichkeit, des Völkermordes, der Verletzung der Genfer Konventionen und anderer Straftaten während des Bürgerkrieges will sich die Bundesregierung zunächst mit der Entsendung eines Untersuchungsrichters beteiligen.

Zum präventiven Menschenrechtsschutz in Burundi leistet die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag durch ein von ihr mitinitiiertes und gefördertes Menschenrechtszentrum (bisher 0,6 Mio. DM), das Ausbildungsseminare für Militär, Polizei, Lehrer u. a. veranstaltet und diesem Personenkreis damit Menschenrechtsverständnis vermittelt. (Auf Menschenrechtsverletzungen seitens der Armee gegenüber der Hutu-Bevölkerung Ende 1991 hatte die Bundesregierung 1992 mit Einstellung der militärischen Ausstattungs- und Ausbildungshilfe reagiert.) Die Bundesregierung unterstützt finanziell die Militärbeobachtermission der OAE, die im Rahmen ihres Konfliktregelungsmechanismus auch die Einhaltung der Menschenrechte in Burundi überwachen soll. Sie befürwortet den baldigen Einsatz einer internationalen Untersuchungskommission zu den Umständen des Putsches vom Oktober 1993 und der darauf folgenden Massaker.

Auf der 51. Tagung der MRK hat die Bundesregierung, zusammen mit ihren Partnern in der EU eine Resolution eingebracht, durch die ein Sonderberichterstatter zu Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wurde und die die sofortige Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern nach Burundi empfiehlt. Der EU-Ministerrat in Carcassonne sagte dem Hochkommissar für Menschenrechte hierfür eine Unterstützung von 3 Mio. ECU zu.

Angesichts der angespannten Menschenrechtslage in Zaire hat die Bundesregierung, zusammen mit ihren Partnern in der EU, auf der 50. Tagung der MRK eine Resolution eingebracht, durch die zum ersten Mal ein Sonderberichterstatter zur Menschenrechtssituation in Zaire eingesetzt wird. Sein Mandat wurde auf der 51. Tagung der MRK für ein weiteres Jahr verlängert und zugleich wurde beschlossen, zwei Menschenrechtsbeobachter nach Zaire zu entsenden.

Mit den ersten freien und allgemeinen Wahlen in der Geschichte Südafrikas (26. bis 29. April 1994) und dem Antritt der hieraus hervorgegangenen Regierung der Nationalen Einheit unter Präsident Mandela ist das System der Apartheid zu Ende gegangen. Die Bundesregierung hatte sich gemeinsam mit ihren Partnern in der EU stets für die Abschaffung der Apartheid eingesetzt und den Wandel in Südafrika aktiv unterstützt. Zur Beobachtung und Eindäm-

mung der politischen Gewalt wurde die auf deutsche Initiative im Oktober 1992 gegründete und unter deutscher Leitung stehende EU-Gewaltbeobachtermission bis nach den Wahlen fortgesetzt. Deutschland stellte neben dem Leiter zwei Mitglieder der am Ende 20 Mitglieder starken Mission. Die Bundesregierung hat die Entwicklung enger Beziehungen zwischen dem neugeschaffenen südafrikanischen Verfassungsgericht und dem Bundesverfassungsgericht nachdrücklich gefördert. Auf Einladung der Bundesregierung besuchten im Oktober 1994 die neu bestellten südafrikanischen Verfassungsrichter im Rahmen einer Deutschlandreise noch vor Aufnahme ihrer Amtsgeschäfte das Bundesverfassungsgericht. Außerdem wird mit deutschen Mitteln die Ausstattung der Bibliothek des südafrikanischen Verfassungsgerichts mit Fachliteratur und einem juristischen Informationssystem unterstützt.

Der Bundeskanzler hat mit seiner Reise nach Südafrika im September 1995 das deutsche Engagement für die weitere Unterstützung des südafrikanischen Reformprozesses bekräftigt.

Die Menschenrechtslage in Nigeria hat sich dramatisch verschlechtert, obwohl sich die EU ebenso wie die Bundesregierung bereits seit mehreren Monaten bemüht haben, durch zahlreiche Erklärungen und Demarchen auf die nigerianische Regierung im Sinne der Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards einzuwirken. Die internationale Gemeinschaft hat zwar einen begrenzten Erfolg durch die Umwandlung der im sogenannten Putschistenprozeß verhängten Todesurteile in hohe Haftstrafen erreichen können, jedoch haben im Falle des Ogoni-Führers Ken Saro-Wiwa und seiner acht Mitstreiter alle Proteste und eindringlichen Gnadenappelle die Vollstreckung der Todesurteile nicht verhindern können. Als Ausdruck ihrer Bestürzung und ihres Abscheus haben die Bundesregierung und ihre europäischen Partner sofort ihre Botschafter aus Lagos abberufen und binnen kürzester Zeit eine Verschärfung der bereits seit 1993 gegen Nigeria bestehenden Sanktionen beschlossen, die nunmehr ein Waffenembargo, die Suspendierung der Entwicklungszusammenarbeit und eine Ausweitung der Versagungsgründe bei der Visaerteilung beinhalten. Dabei ist es der Bundesregierung nicht gelungen, sich mit ihren Vorstellungen eines Ölembargos und des Einfrierens nigerianischer Auslandskonten durchzusetzen. Die Bundesregierung bedauert dies, weil sie der Überzeugung ist, daß auf der Basis internationaler Solidarität in diesen beiden Bereichen eine nachhaltigere Wirkung zu erreichen wäre, als mit den nun beschlossenen Maßnahmen. In diesem Sinne unterstützt die Bundesregierung auf der 50. Tagung der GV einen Resolutionsentwurf zur Verurteilung der Menschenrechtssituation in Nigeria. Ein früherer Entwurf der EU auf der 51. Tagung der MRK war im Frühjahr 1995 an der geschlossenen Ablehnung der schwarzafrikanischen Kommissionsmitglieder gescheitert.*)

*) Abweichend vom Berichtszeitraum wurden wegen der besonderen Aktualität die Ereignisse im Iran und Nigeria auch im November berücksichtigt.

Die Menschenrechtslage in Togo hat sich nach der Bildung einer Regierung, die sich auf eine aus akzeptablen Wahlen hervorgegangenen parlamentarischen Mehrheit stützen kann, auf einem höheren Niveau als in den vorhergegangenen Jahren stabilisiert. Zu einer Verbesserung beigetragen haben die Verabschiedung eines Amnestiegesetzes für politisch motivierte Straftaten sowie die Einrichtung eines Ministeriums für Menschenrechtsbelange. Die Beendigung des Parlamentsboykotts der größten Oppositionspartei und neue Gesetzesvorhaben zur Festigung demokratischer Strukturen sind Indikatoren für Fortschritte bei der Einrichtung eines Rechtsstaates.

In Liberia mehren sich nach der Unterzeichnung des inzwischen 13. Friedensabkommens in Abuja/Nigeria die Anzeichen für einen möglicherweise nun ernsthaft einsetzenden Friedensprozeß in dem seit 1989 andauernden Bürgerkrieg. Erstmals haben alle in dem Konflikt beteiligten Parteien das Abkommen unterzeichnet und einen sechsköpfigen Staatsrat gebildet, der am 1. September 1995 vereidigt wurde und das Land bis zur Abhaltung von freien Wahlen im August 1996 regieren soll.

Die EU und der Sicherheitsrat der VN gaben in ihren Erklärungen vom 14. September 1995 bzw. in der Resolution vom 15. September 1995 der Erwartung Ausdruck, daß nunmehr die Entwaffnung der Konfliktparteien und die Demobilisierung aller Soldaten rasche Fortschritte macht.

Das Mandat der militärischen VN-Beobachtergruppe UNOMIL wurde bis zum 31. Januar 1996 verlängert.

In Sierra Leone ist die Menschenrechtslage von den Auswirkungen des Bürgerkriegs gekennzeichnet und hat sich seit der Machtübernahme der Militärregierung im April 1992 kontinuierlich verschlechtert. In dem seit mehr als vier Jahren andauernden Bürgerkrieg hat die Zahl der Übergriffe und Gewalttätigkeiten gegen die Zivilbevölkerung durch die Rebellen der Revolutionary United Front, aber auch durch die Armee Sierra Leones bedrohlich zugenommen.

Die Lage in Sierra Leone wird von Deutschland und seinen europäischen Partnern mit großer Sorge verfolgt. In einer Gemeinsamen Erklärung vom 14. Februar 1995 hat die EU ihre Besorgnis über die Krise im Land und die Zunahme gewalttätiger Übergriffe auf die Zivilbevölkerung geäußert und appelliert, eine friedliche Lösung des Konflikts anzustreben.

In Gambia wurden am 22. Juli 1994 Präsident Jawara und seine Regierung durch einen unblutigen Putsch des Militärs gestürzt. Die Macht befindet sich seitdem in den Händen eines fünfköpfigen Militärrates.

Die EU hat am 12. Oktober 1994 Sanktionen ergriffen, die so lange in Kraft bleiben sollen, bis der Militärrat konkrete Schritte zur Wiederherstellung der Demokratie unternommen hat. Die Militärregierung hat die Rückkehr zur Demokratie bis zum 22. Juli 1996 angekündigt.

2.5 Lateinamerika

Lateinamerika steht den in den internationalen Menschenrechtsinstrumenten niedergelegten und unse-

ren eigenen Grundauffassungen von allen Regionen am nächsten. So existiert in Lateinamerika ein durchstrukturierter regionaler Schutzmechanismus mit Normen (Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969), Menschenrechtskommission und Menschenrechtsgerichtshof. Allerdings gibt es Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und auch Durchsetzungsdefizite.

In ihrem kürzlich verabschiedeten Lateinamerikakonzept hat die Bundesregierung festgestellt: Heute sind die „von oben" angeordneten massiven Menschenrechtsverletzungen überwunden. Problembereiche bleiben aber die Aufarbeitung der Vergangenheit, die Demokratisierung der Streitkräfte sowie die Praxis der Kriminalitätsbekämpfung (einschließlich des Strafvollzugs). Für menschenrechtswidrige Übergriffe werden auch weiterhin Schuldige nicht oder nicht ausreichend zur Verantwortung gezogen („Straflosigkeit"). Eine kritische Herausforderung für einige Staaten der Region sind rechtliche und soziale Verbesserungen für die indigenen Bevölkerungen.

Im Berichtszeitraum haben die fortbestehenden Defizite bei der Durchsetzung von Menschenrechten und akute Menschenrechtsverletzungen Anlaß zu Demarchen und anderen Aktivitäten sowohl im Rahmen der Zwölf bzw. Fünfzehn als auch bilateral gegeben. Die EU hat von November 1993 bis Oktober 1995 in 13 öffentlichen Erkärungen zu Menschenrechtsfällen Stellung genommen und in 14 Fällen demarchiert.

Schwerpunktmäßig galt die Sorge der Bundesregierung der Menschenrechtslage in Zentralamerika (vor allem Guatemala), in Kolumbien, Peru, Kuba und Haiti, dem Schicksal der Straßenkinder, dem Schutz der eingeborenen Bevölkerungsgruppen vor Verfolgung bzw. Diskriminierung sowie der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in der Folge von Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen. Die Bundesregierung hat sowohl in der GV als auch bei der MRK einschlägige Resolutionen zu diesen Themen miteingebracht oder sonst unterstützt. Ihrem traditionellen Bemühen um weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe entsprechend hat die Bundesregierung gemeinsam mit ihren EU-Partnern bzw. bilateral gegenüber mehreren karibischen Staaten wegen der drohenden Wiedereinführung bzw. Wiederanwendung der Todesstrafe demarchiert.

Die Menschenrechtssituation in dem von einem über 30jährigen bewaffneten Konflikt und von ausgeprägten ethnisch-sozialen Gegensätzen zerrissenen Guatemala wird von Deutschland und seinen europäischen Partnern seit langem mit großer Sorge verfolgt.

Trotz ernsthafter Bemühungen des seit Juni 1993 amtierenden Präsidenten de Leon Carpio, der zuvor Menschenrechtsbeauftragter seines Landes war, hat sich die gravierende Menschenrechtslage nicht verbessert. Daran hat auch die VN-Verifikationsmission MINUGUA, die seit November 1994 die Einhaltung des Menschenrechtsabkommens zwischen Regierung und Guerilla von März 1994 überwacht, bisher nichts ändern können. Guatemala konnte sich auch in diesem Jahr auf der 51. MRK der Einsetzung eines Sonderberichterstatters entziehen. Allerdings konnte die Staatengemeinschaft in einer Resolution ihre Besorgnis über fortdauernde Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck bringen und auch die Verlängerung des Mandats der unabhängigen Expertin erreichen.

In El Salvador hat sich im Berichtszeitraum eine deutliche Verbesserung der Menschenrechtslage ergeben. Besorgniserregend ist jedoch das erhebliche Anwachsen der allgemeinen Kriminalität. Mit dem Friedensabkommen von 1992 zwischen Regierung und Guerilla wurde auch die Grundlage für eine wesentliche Verbesserung der Menschenrechtslage gelegt. Einen großen Anteil daran hatte die am 30. April 1995 beendete VN-Mission (ONUSAL). In Würdigung der deutlichen Fortschritte im Menschenrechtsbereich hat die 51. MRK Anfang des Jahres das Mandat des unabhängigen Experten in El Salvador beendet.

Entsprechend der Empfehlung der durch die Friedensvereinbarungen eingesetzten Wahrheitskommission hat El Salvador am 30. März 1995 das Fakultativ-Protokoll zum internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Zusatzprotokoll der amerikanischen Konvention über die Menschenrechte ratifiziert.

Tiefe Sorge bereitet weiterhin die Lage der Menschenrechte in Kolumbien. Zwar hat die neue Regierung unter Präsident Samper eine offene und konstruktive Haltung in allen Menschenrechtsfragen eingenommen. Leider hat dies bisher jedoch nicht zu einer Verringerung der großen Zahl schwerster Menschenrechtsverletzungen geführt. In bilateralen Kontakten mit der kolumbianischen Regierung wurde deshalb immer wieder unterstrichen, daß den Worten auch Taten folgen müssen. In einer Reihe von Fällen wurde wegen der Bedrohung von Personen bzw. Personengruppen Kontakt zu offiziellen Stellen aufgenommen.

Mit Nachdruck hat sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren auf den Tagungen der MRK für die Einhaltung der Menschenrechte in Kolumbien eingesetzt. So ist es nicht zuletzt dem beharrlichen Bemühen der deutschen Delegation bei der MRK zu verdanken, daß die kolumbianische Regierung auf der 51. Tagung der MRK sich verpflichtete, den Sonderberichterstattern der MRK für Folter, für interne Vertriebene und für die Unabhängigkeit des Justizwesens regelmäßig und zu jedem ihnen genehmen Zeitpunkt den Besuch des Landes zu gestatten.

Die Menschenrechtslage in Kuba ist nach wie vor schlecht. Die begrenzten wirtschaftlichen Reformansätze waren nicht von einer demokratischen Öffnung begleitet. Fundamentale bürgerliche und politische Rechte werden weiterhin vorenthalten. Immer noch werden Hunderte von politischen Gefangenen unter schwierigsten Haftbedingungen festgehalten. Im Rahmen der Bemühungen um Verbesserung der Außenbeziehungen gab es einzelne positive Gesten von kubanischer Seite (Empfang des VN-Hochkommissars für Menschenrechte 1994; Freilassung einzelner prominenter Menschenrechtsaktivisten und Dissi-

denten), die jedoch keine grundsätzliche Änderung der kubanischen Haltung in Menschenrechtsfragen bedeuteten.

Bei ihren laufenden Kontakten mit Vertretern der kubanischen Regierung in Deutschland und in Kuba hat die Bundesregierung immer wieder die demokratische Öffnung und die Einhaltung der Menschenrechte gefordert. In diesem Sinne hat sie auch die kritischen Resolutionen bei der 50. und 51. MRK miteingebracht, in denen Kuba u. a. zu der – bisher verweigerten – Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter aufgefordert wurde.

In Haiti hat sich die Menschenrechtslage nach Rückkehr von Präsident Aristide (15. Oktober 1994) grundlegend verbessert. Da die Schlägertrupps des Militärregimes („Attachés") nur teilweise entwaffnet werden konnten, besteht allerdings weiterhin ein gewisses Sicherheitsrisiko, was sich auch in der deutlich angestiegenen Kriminalitätsrate mit z. T. fließenden Grenzen zur politisch motivierten Kriminalität äußert. Die Bundesregierung hat sich auch aus diesem Grund für die Verlängerung des Mandats der mit der Menschenrechtsverifikation beauftragten VN-OAS Zivilmission (MICIVIH) eingesetzt. Die EU hat für Programme in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte 2,5 Mio. ECU bereitgestellt.

In Mexiko hat der Zapatisten-Aufstand seit Anfang 1994 verstärkt die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die soziale, politische und ethnische Diskriminierung der Indio-Bevölkerung im Bundesstaat Chiapas gelenkt. Die Bundesregierung hat die Bemühungen der mexikanischen Regierung um eine friedliche Lösung dieses Konflikts begrüßt und sie in der Absicht, die erforderlichen strukturellen Reformen einzuleiten, bestärkt.

Die engen Beziehungen zu den meisten Staaten Lateinamerikas geben häufig Gelegenheit, die Frage der Menschenrechte bei politischen Gesprächen zu vertiefen (so insbesondere im Fall Kolumbiens und Guatemalas, aber auch El Salvadors und Honduras).

Daneben hat die Bundesregierung Möglichkeiten der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit genutzt, um auf die Beseitigung von Menschenrechtsdefiziten hinzuwirken.

Im Rahmen seiner Demokratisierungshilfe hat das Auswärtige Amt bislang El Salvador, Haiti, Honduras, Nicaragua und Paraguay unterstützt. In Nicaragua werden zwei Menschenrechtsorganisationen von der Bundesregierung gefördert.

Unabhängig vom Bericht wird folgendes angemerkt:

Auch die in unterschiedlichsten Bereichen unbefriedigende Menschenrechtslage in verschiedenen Regionen der Welt hat dazu beigetragen, daß weiterhin eine große Zahl von Personen um Asyl in Deutschland nachgesucht hat.

Trotz eines Rückgangs der Asylbewerberzahlen (1992: 438 191, 1993: 322 599, 1994: 127 210) infolge der am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Asylnovelle nahm Deutschland im Berichtszeitraum weiterhin den höchsten Zugang an Asylbewerbern in der EU auf (1993: 68,41 %, 1994: 45,45 %). Auch für 1995 deutet sich wiederum an, daß Deutschland gut die Hälfte aller Asylneuzugänge in der EU aufnimmt. Es leistete damit einen bedeutenden Beitrag zur Sicherung der Unversehrtheit und des Lebens politisch Verfolgter. Knapp 400 000 Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien befinden sich derzeit in Deutschland. Für ihre Versorgung und Betreuung wenden Bund, Länder und Gemeinden jährlich schätzungsweise 3,6 Mrd. DM auf.

Deutschland gewährt Schutz und Zuflucht nicht nur politisch Verfolgten im Sinne des Grundgesetzes und Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern durch die Regelung in § 53 AuslG auch allen anderen Ausländern, wenn für sie eine Abschiebung die konkrete Gefahr bedeutet, der Folter unterworfen zu werden, oder wenn der Herkunftsstaat den Ausländer wegen einer Straftat sucht und die Gefahr der Todesstrafe besteht, oder wenn sich aus der Anwendung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 ergibt, daß die Abschiebung unzulässig ist.

Über die Asylpraxis und die in diesem Zusammenhang auch unter menschenrechtlich relevanten Gesichtspunkten gemachten praktischen Erfahrungen gibt der „Bericht des Bundesministeriums des Innern zur Fortschreibung des Asyl-Erfahrungsberichts 1993 – Asyl-Erfahrungsbericht 1994 –", der dem Innenausschuß des Deutschen Bundestags am 20. Juni 1995 vorgelegt wurde, Auskunft.

E. Unterwerfung unter internationale Kontrolle

1. Allgemeines

Die Bundesregierung hatte bereits in den beiden vorangegangenen Berichten auf die enge Wechselwirkung zwischen ihrer Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen und dem Schutz der Menschenrechte in Deutschland hingewiesen. Sie ist der Überzeugung, daß sie nur dann ein glaubwürdiger Partner im internationalen Menschenrechtsdialog und bei globalen Bemühungen um Kooperation im Menschenrechtsbereich sein kann, wenn sie selber bereit ist, die internationalen Standards und Kontrollverfahren ohne Einschränkung auch für Deutschland gelten zu lassen (zu den einzelnen Kontrollmechanismen siehe die Ausführungen in den beiden ersten Menschenrechtsberichten).

2. Vertragliche Berichtspflichten

Eine Reihe von menschenrechtlichen Konventionen sieht die Vorlage von regelmäßig abzuliefernden Staatenberichten vor, deren Prüfung von Ausschüssen unabhängiger Experten wahrgenommen wird und die durch die Vorlage bei den VN öffentlich werden. Die Bundesregierung erfüllt die aus den abgeschlossenen Verträgen erwachsenen Berichtspflichten:

- Sie hat im September 1995 den 4. deutschen Staatenbericht nach dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte dem Ausschuß der VN für Menschenrechte vorgelegt und erstmals über die seit der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands veränderte Situation berichtet.
- Der 2. deutsche Staatenbericht zu den Artikeln 13 bis 15 des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurde am 1. Dezember 1993 vom Sozialpaktausschuß angenommen. Die Vorlage eines Gesamtberichts zu den Artikeln 1 bis 15 des Sozialpakts ist für 1996 vorgesehen.
- Zur Zeit wird der 2. Bericht gemäß dem CEDAW erarbeitet. Er soll Ende 1995 fertiggestellt sein.
- Die Bundesregierung wird dem Ausschuß des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in Kürze ihren 13. Staatenbericht vorlegen.
- Die Bundesregierung wird dem Ausschuß nach Artikel 17 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in Kürze ihren ersten Ergänzungsbericht zu dem Ende 1992 in Genf präsentierten 1. deutschen Staatenbericht vorlegen.
- 1994 hat die Bundesregierung ihren Bericht an die VN gemäß Artikel 44 Abs. 1a des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vorgelegt. In ihm gibt sie Auskunft über Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der im Übereinkommen anerkannten Rechte ergriffen hat, und die im Verlauf der Implementierung erzielten Fortschritte. Dieser 1. deutsche Staatenbericht wird im Verlauf der 10. Sitzung des Kinderrechtsausschusses in Genf Ende 1995 geprüft werden.

Die Berichte werden nach Prüfung durch die Vertragskörperschaften in der Regel von dem Ressort, das jeweils für die Abfassung federführend ist, in Deutsch veröffentlicht.

3. Verfahren im Europarat

Der Schwerpunkt des individuellen Menschenrechtsschutzes für Individualbeschwerden aus Deutschland liegt bei den Organen der EMRK in Straßburg, insbesondere bei der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Im europäischen Vergleich ist Deutschland von vergleichsweise wenigen Verfahren betroffen: 1994 wurden bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte 186 Beschwerden gegen Deutschland registriert. Seit dem Inkrafttreten der Konvention in Deutschland im Jahre 1953 bis 1994 hat der Gerichtshof in 28 Deutschland betreffenden Fällen Urteile verkündet und in zwölf Fällen eine Konventionsverletzung festgestellt. In einem Urteil aus dem Jahre 1994 ging es um die Feuerschutzabgabe in einem der Länder; in einem im September 1995 verkündeten Urteil um die Entfernung einer Lehrerin aus dem Landesdienst wegen ihrer Aktivitäten für eine verfassungsfeindliche Partei.

4. Verfahren in der Menschenrechtskommission

Der Menschenrechtskommission der VN obliegt u. a. die Überprüfung von Menschenrechtsverletzungen im Wege des sogenannten 1503-Verfahrens. Dieses nach der ECOSOC-Resolution 1503 benannte Verfahren ermöglicht es der MRK, unter Ausschluß der Öffentlichkeit aufgrund privater Eingaben wegen angeblicher Menschenrechtsverletzungen ein vertrauliches Untersuchungsverfahren gegen einen Staat zu führen. Die MRK beschließt nach einem Vorverfahren, ob die Untersuchung eingestellt, im vertraulichen Verfahren weiterbehandelt oder in ein öffentliches Verfahren überführt wird. 1994 wurden Verfahren gegen Deutschland wegen der Entlassung von Lehrern der ehemaligen DDR aus dem Schuldienst, wegen angeblich zu niedriger Entlohnung von Strafgefangenen in Justizvollzugsanstalten, wegen angeblicher religiöser Intoleranz und wegen fremdenfeindlicher Vorfälle eingestellt. Bei diesen erkannte die MRK an, daß die Bundesregierung frem-

denfeindliche Vorfälle entschieden verurteilt und Maßnahmen zur rechtlichen Verfolgung der Verantwortlichen ergriffen hat.

5. Verfahren in der UNESCO

Der Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen (CR) im Exekutivrat der UNESCO beschäftigt sich auf vertraulicher Basis mit Menschenrechtsverletzungen im Mandatsbereich dieser Organisation. 1994 und 1995 spielten auch deutsche Einzelfälle eine Rolle, vor allem im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (ehem. Lehrer, die nach der Vereinigung nicht in den Staatsdienst übernommen wurden) und mit der Freiheit der Kunst (angebliche staatliche Diffamierung und Behinderung von Künstlern, die der Scientology-Sekte angehören). Die Bundesregierung hat in allen Fällen Stellungnahmen abgegeben. In der Regel sind die vorgebrachten Fälle daraufhin als im Rahmen der Verfahrensregeln des CR nicht zulässig eingestuft worden.

6. Sonderberichterstatter zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Der SBE der VN zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Maurice Glélé-Ahanhanzo, hat Deutschland auf Einladung der Bundesregierung vom 18. bis 27. September 1995 besucht. Ziel des Besuches war es, Deutschland im Hinblick auf zeitgenössische Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verwandte Formen von Intoleranz zu untersuchen. Der SBE wurde durch die Bundesregierung und Länderregierungen hochrangig wahrgenommen. In über 40 Gesprächs- und Besuchsterminen hatte er Gelegenheit, sich ein realistisches und differenziertes Bild über die Situation in Deutschland zu machen. Die Vertreter der Bundesregierung sowie einzelner Länderregierungen und Kommunen stellten insbesondere die umfangreichen Maßnahmen vor, die gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ergriffen werden. Zu den Gesprächspartnern des SBE zählten auch zahlreiche Vertreter von NRO. Der SBE wird seinen Bericht über Deutschland der im Frühjahr 1996 tagenden MRK vorlegen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333